



AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

J U N I O D E 2 0 0 4



DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS
OFICINA DE PROGRAMAS DE INFORMACIÓN INTERNACIONAL
<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

ESTADOS UNIDOS Y LA OTAN, UNA ALIANZA CON PROPOSITO



(Departamento de Estado. Foto — Janine Sides)

Al darles la bienvenida en la Casa Blanca a los nuevos miembros de la OTAN el 29 de marzo de 2004, durante la ceremonia de afiliación, el presidente George W. Bush observó que la unidad y el compromiso con la libertad habían llevado a la Alianza a la victoria en la Guerra Fría y lo harían de nuevo en la guerra contra el terrorismo.

"Hoy nuestra Alianza se enfrenta a un enemigo nuevo que ha llevado la muerte a gente inocente en Nueva York y Madrid. Los terroristas odian todo lo que representa la Alianza. Desprecian nuestra libertad, temen nuestra unidad, procuran nuestra división. Fracasarán. No nos dividirán", dijo. Juntos, Europa y Estados Unidos pueden liderar a las naciones pacíficas contra los peligros de nuestros tiempos. Europa y Estados Unidos pueden impulsar la libertad y dar esperanza y apoyo a quienes buscan sacudir el yugo del aislamiento, el temor y la opresión. Esa es la misión que le ha fijado la historia a esta Alianza, grande y segura, de 26 naciones, y nosotros aceptamos con orgullo esa misión".

La Alianza de la OTAN es hoy, como lo ha sido desde su fundación hace 55 años, una organización única e invaluable. Es, como lo ha dicho su secretario general Jaap de Hoop Scheffer, "un lugar donde América del Norte y Europa se unen para debatir los asuntos políticos de mayor importancia en nuestro orden del día. Es donde los países que comparten más profundamente nuestros valores comunes deciden actuar de común acuerdo. Es, finalmente, la plataforma desde la que los ejércitos más eficaces del mundo defienden nuestra seguridad, nuestros valores y nuestros intereses, dondequiera sea necesario, juntos".

Cuando los 26 miembros de la Alianza Transatlántica se reúnan el 28 y 29 de junio en Estambul, continuarán el diálogo de transformación, que se iniciara dos años antes en Praga, y buscarán una cooperación intensa para enfrentar los retos a la seguridad en nuestra época.

Esta edición de la Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos examina la OTAN, en su reciente ampliación, por medio de toda una gama de perspectivas en artículos, comentarios y referencias de expertos en la seguridad nacional de la administración, el Congreso, los sectores de investigación pública y los círculos universitarios.

I N D I C E

ESTADOS UNIDOS Y LA OTAN, UNA ALIANZA CON PROPOSITO

La OTAN sigue siendo nuestra alianza esencial	5
<i>Por R. Nicholas Burns, embajador de Estados Unidos ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte</i> Para la cumbre de Estambul y más allá de ella, Estados Unidos tiene en perspectiva establecer cinco metas ambiciosas para permitirle a la OTAN atender efectivamente los retos del siglo XXI.	
Estados Unidos y la OTAN, una asociación en acción	9
<i>Por A. Elizabeth Jones, secretaria de Estado adjunta para Asuntos Europeos</i> Las predicciones sobre la irrelevancia de la OTAN y su subsecuente desaparición han demostrado, repetidamente, estar equivocadas.	
La OTAN, una alianza que se transforma	11
<i>Por Ian Brzezinski, vicesecretario adjunto de Defensa para Asuntos Europeos y de la OTAN</i> La defensa colectiva sigue siendo el propósito fundamental de la OTAN, pero las misiones que emanan de esta responsabilidad han cambiado radicalmente en comparación con las que se planearon durante la Guerra Fría.	
Las nuevas políticas de cooperación en la defensa transatlántica	14
<i>Por Jaap de Hoop Scheffer, secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte</i> En el fluido ambiente estratégico de hoy, la OTAN será un ancla de estabilidad.	
La función de la OTAN en el aporte de seguridad al Gran Medio Oriente	18
<i>Por Chuck Hagel, senador de Estados Unidos y miembro republicano de la Comisión de Relaciones Exteriores</i> Turquía, Afganistán, Iraq, el Mediterráneo e Israel-Palestina son cinco áreas en las que la OTAN tiene el potencial de usar su experiencia con buen efecto.	
La cumbre de Estambul: ponerse a la altura del reto	22
<i>Por Joseph R. Biden, senador de Estados Unidos y miembro demócrata de mayor jerarquía en la Comisión de Relaciones Exteriores</i> Es hora de que los miembros de la OTAN dejen a un lado el debate sobre Iraq y se concentren en la necesidad conjunta de estabilizar exitosamente ese país, para seguridad de todos.	
Un momento crítico que definirá el propósito y el compromiso	25
<i>Por el doctor Simon Serfaty, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales</i> Estados Unidos y sus asociados transatlánticos deben reconocer que dependen unos de otros para alcanzar y mantener exitosamente la seguridad y estabilidad, y reemplazar la competencia antagónica con el equilibrio de la complementariedad.	

Asociación para la Paz: trazar un rumbo para una nueva era **30**

Por el doctor Jeffrey Simon, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales

El sumamente exitoso programa de asociación debe transformarse, adaptarse a otras regiones y disponer de mejores recursos para ocuparse de nuevos retos de seguridad.

Los esfuerzos de seguridad occidentales y el Gran Medio Oriente **37**

Por el doctor Anthony H. Cordesman, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales

Llevar seguridad al Gran Medio Oriente requerirá, entre otras cosas, un compromiso de ocuparse de las causas que están en la raíz de la inestabilidad, la violencia y el terrorismo.

Propuestas para renovar la asociación atlántica **45**

Por el doctor Charles A. Kupchan, Consejo de Relaciones Exteriores

Europa y Estados Unidos deben recordar las lecciones del pasado y concentrarse en cinco tareas para fortalecer la alianza.

Lecturas adicionales (en inglés) **50**

Bibliografía

Sitios claves en la Internet **52**

eJOURNAL USA

AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

JUNIO DE 2004 • VOLUMEN 9 • NÚMERO 2

La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece productos y servicios que explican al público del extranjero las políticas estadounidenses. La oficina publica cinco periódicos electrónicos que analizan los principales temas que encaran Estados Unidos y la comunidad internacional. Los periódicos — Perspectivas Económicas, Cuestiones Mundiales, Temas de la Democracia, Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos y Sociedad y Valores Estadounidenses — examinan importantes temas que encara la comunidad internacional, como así también la sociedad, los valores, el pensamiento y las instituciones estadounidenses. Cada mes se publica un nuevo periódico en inglés, y de cuatro a seis semanas después aparecen versiones en francés, portugués y español. Aparecen también versiones selectas en árabe y ruso

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae enteramente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor. El uso de fotografías debe ser autorizado por las fuentes correspondientes.

Los números actuales o atrasados de los periódicos electrónicos y la lista de los próximos periódicos pueden encontrarse en la página de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos en la World Wide Web:

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm> También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura en pantalla, transferencia, descarga e impresión. Agradecemos hacer cualquier comentario que se desee en la oficina local de la embajada de Estados Unidos o en las oficinas editoriales:

*Editor, eJournal USA: U.S. Foreign Policy Agenda
IIP/T/PS
U.S. Department of State
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
E-mail: ejforpol@state.gov*

- Editor** Merle D. Kellerhals, Jr.
- Editora gerente** Rebecca Ford Mitchell
- Colaboradores** Brenda T. Butler
- David Anthony Denny
- Jody Rose Platt
- Jacquelyn S. Porth
- Especialistas de consulta** Samuel M. Anderson
- E. Camille Lyon
- Vivian R. Stahl
- Coordinador de programas** . . . Tracy R. Nelson
- Directora** Judith S. Siegel
- Director ejecutivo** Guy E. Olson
- Gerente de producción** Christian Larson
- Ayudante del gerente de producción** Sylvia Scott
- Director de arte** Min-Chih Yao
- Junta Editorial** George Clack
- Kathleen R. Davis
- Francis B. Ward

LA OTAN SIGUE SIENDO NUESTRA ALIANZA ESENCIAL

Por R. Nicholas Burn

Embajador de Estados Unidos ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)



Para la cumbre de la OTAN que se celebrará en Estambul, y para el periodo que la seguirá, Estados Unidos prevé cinco ambiciosos objetivos: un papel definido para la OTAN en Iraq, un compromiso práctico ampliado con el Gran Medio Oriente, el mejoramiento de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea, y el fortalecimiento y aumento de la categoría de las relaciones de la OTAN con Rusia. Estados Unidos mantiene su compromiso con la OTAN, la Alianza esencial, y el efectivo multilateralismo para el logro del ideal común europeo y estadounidense de un futuro seguro, pacífico, democrático y próspero.

Originalmente establecida para proteger a Europa Occidental de la agresión comunista soviética, la OTAN moderna se ha adaptado a las amenazas del siglo XXI, se ha transformado políticamente, ha adquirido nuevas capacidades militares y ha emprendido nuevas e importantes misiones en la lucha contra la amenaza mundial del terrorismo en todos sus frentes. Para la cumbre de la OTAN que se celebrará en junio en Estambul, y después, Estados Unidos prevé cinco ambiciosos objetivos para la Alianza, que ya ha cumplido 55 años. Esta venerable institución multilateral sigue siendo un puente transcontinental esencial que une a Estados Unidos y Canadá con las democracias de Europa y extiende la seguridad prácticamente a través de dos continentes .

A partir del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos y sus aliados están empeñados en la reconstrucción total de la OTAN. En la cumbre de Praga de noviembre de 2002, los aliados acordaron un plan para crear una nueva OTAN, diferente en su misión, asociación y capacidades de la antigua institución de la Guerra Fría. Los resultados de nuestros esfuerzos de transformación serán evidentes en la cumbre de la OTAN de Estambul, en junio de 2004.

Esta transformación transcendental se ha venido produciendo simultáneamente con la mayor ampliación que ha experimentado la Alianza desde su fundación en 1949. La cumbre de Estambul marcará la primera reunión de los jefes de estado de la OTAN

con 26 países miembros. Con la incorporación a la OTAN de Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia se dio cima a la mayor ronda de ampliación de los 55 años de historia de la OTAN.

La incorporación de estos siete países en la OTAN a finales de marzo del corriente año contribuyó a consolidar la revolución democrática en los países del antiguo Pacto de Varsovia. Su adhesión revitaliza la Alianza y reafirma la importancia de la seguridad como condición del progreso y la prosperidad. Estos nuevos miembros de la OTAN, como ha dicho el presidente de Letonia Vaira Vike Friberg, "conocen el significado y el valor de la libertad. Saben que vale la pena cualquier esfuerzo por apoyarla, mantenerla, defenderla y luchar por ella".

Tan importante como la transformación política de la OTAN ha sido su evolución de una alianza militar defensiva y estática, con un ingente ejército fuertemente armado, concentrado como poder disuasorio de la amenaza soviética a Europa Occidental. La OTAN del pasado estaba orientada hacia el interior, a las amenazas de la Guerra Fría dirigidas al corazón de Europa. La OTAN del futuro se orienta hacia el exterior, a los retos planteados por las redes del terrorismo mundial y, en particular, a proteger a sus miembros del arco de inestabilidad que se extiende de Asia meridional y central al Medio Oriente y Africa del Norte.

Con objeto de hacer frente a estas nuevas amenazas,

la OTAN está empezando a adquirir capacidades militares modernas destinadas a producir una fuerza más fácil de desplegar — capacidades tales como reabastecimiento de combustible y puente aéreo estratégicos, municiones guiadas con precisión, vigilancia aire a tierra, y apoyo logístico de combate. El verano pasado, la OTAN estableció una nueva estructura de mando militar más reducida y un nuevo Comando de Transformación de la Alianza, en Norfolk, para compartir con los aliados europeos los nuevos conceptos revolucionarios de formación, doctrina y tecnología que está promoviendo el Comando de las Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos. Aun más importante es que la Alianza también ha establecido una Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN, flexible, ágil, moderna, a la que Francia ha contribuido de manera especial. La Fuerza de Respuesta está preparada para llevar a cabo cualquier misión — bien sea rescate de rehenes, socorro humanitario, respuesta a un ataque terrorista o conflicto de alta intensidad—, está lista para ser desplegada en un plazo de tres días a cualquier lugar del mundo en que sea necesaria su presencia, y se puede sostener por sus propios medios una vez emplazada en su punto de destino.

Hoy la OTAN tiene más tropas comprometidas en misiones a mayor distancia que en cualquier otro momento de su historia. Además de las operaciones en curso en Kosovo y Bosnia, y el apoyo que presta a la brigada multinacional dirigida por Polonia en Iraq, la OTAN ha emprendido una misión histórica en Afganistán, donde está al mando de la Fuerza Internacional de las Naciones Unidas de Asistencia a la Seguridad (FIAS), en Kabul.

Al prepararnos para la cumbre de la OTAN en Estambul y al mirar al futuro, Estados Unidos prevé cinco objetivos para la OTAN, que constituyen un programa ambicioso para nuestra alianza.

Nuestro primer objetivo es ayudar al pueblo afgano a reconstruir su país en ruinas. La OTAN, que ejerce el mando de la FIAS de las Naciones Unidas, tiene que reforzar el papel de mantenedora de la paz que ha venido desempeñando desde hace tiempo en Afganistán. Los aliados han acordado que vayamos más allá de Kabul para restablecer una presencia en

todo el ámbito nacional y ayudar al gobierno afgano a extender su autoridad y ofrecer seguridad y celebrar elecciones nacionales. Estamos gestionando el establecimiento de cinco nuevos equipos provinciales de reconstrucción. Pero el éxito de la OTAN dependerá de que cuente con las tropas y los recursos militares necesarios para hacer el trabajo. Estados Unidos hace un llamamiento a los países europeos a contribuir con más tropas y recursos para una presencia de la OTAN más vigorosa en Afganistán.

Nuestro segundo objetivo es examinar cómo podemos sentar las bases de un mayor papel de la OTAN en Iraq, como ha propuesto el presidente Bush. Los últimos acontecimientos han dificultado claramente esta tarea, pero la propuesta cuenta con el apoyo de gran número de aliados. Después que el gobierno provisional iraquí asuma sus poderes el 30 de junio, los aliados de la OTAN continuarán actuando como miembros valiosos de las fuerzas de la coalición. La OTAN puede ser de inestimable valor para ayudar a los iraquíes a hacer la gran transición de la dictadura a un futuro democrático. La definición de esta misión será uno de los principales temas que tendrán que debatir en Estambul los jefes de estado de la OTAN en junio y los meses siguientes.

Tercero, la OTAN debe ampliar su compromiso con el mundo árabe e Israel para ayudarlos a encontrar el camino a un futuro más pacífico en el Gran Medio Oriente. Estados Unidos desea que la OTAN sea una de las piedras angulares de nuestro compromiso a largo plazo en esta vasta región. Las consultas que ha llevado a cabo recientemente la Alianza en la región han demostrado la existencia de cierto apoyo a una relación mejorada con la OTAN.

El cambio a largo plazo en el Medio Oriente ayudará a atacar las bases de la crisis del terrorismo y a dar a la democracia y a la sociedad civil una oportunidad de echar raíces. Esta es una tarea a la que tanto los europeos como los estadounidenses se deben entregar. Podemos transformar el Diálogo Mediterráneo de la OTAN en una auténtica asociación al ofrecer adiestramiento y ejercicios militares y una relación política más estrecha y también extender la mano a otros países de la región

con la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en la cooperación práctica con los países que desean mantener una relación más estrecha con la OTAN.

Nuestro cuarto objetivo es mejorar las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea, las dos grandes instituciones responsables del futuro de Europa, en particular en los Balcanes. Las ampliaciones que han experimentado ambas organizaciones en la primavera de 2004 han impulsado nuestro objetivo común de una Europa entera, libre y en paz. Hacia ese fin, ambas organizaciones seguirán trabajando activamente para mantener la paz y la estabilidad ganadas a tan alto precio en los Balcanes.

La OTAN concluirá, probablemente, su fructífera misión de mantenimiento de la paz en Bosnia en diciembre de 2004 y prestará apoyo a una nueva misión de la UE en el marco de "Berlín Más", acordado por las dos organizaciones el pasado mes de marzo. Pero la OTAN debe mantener una robusta presencia y acuartelamientos militares en Sarajevo, para ayudar a las autoridades bosnias a llevar ante la justicia a los acusados de crímenes de guerra.

En Kosovo, la OTAN continuará la misión KFOR (Fuerza de Kosovo), de mantenimiento de la seguridad y estabilidad, que Kosovo necesita mientras lleva a cabo un plan, respaldado por la comunidad internacional, para ampliar las instituciones democráticas, proteger los derechos de las minorías, gestionar el retorno y la reintegración de las personas desplazadas y entablar un diálogo con Belgrado. Si para mediados de 2005 se ha progresado suficientemente, la comunidad internacional podrá empezar a ocuparse de la condición futura de Kosovo. Juntas, la OTAN y la UE deben seguir prestando su apoyo a la transición a democracias estables, orientadas al mercado en Kosovo, Bosnia y Macedonia.

Nuestro quinto objetivo es elevar la categoría de las relaciones de la OTAN con Rusia. Nuestra participación constructiva en el Consejo OTAN-Rusia ha contribuido a hacer que nuestros ciudadanos estén más seguros y protegidos que en cualquier otro momento de los últimos 50 años. En junio, la OTAN

y Rusia participarán en un importante ejercicio de gestión de crisis de emergencia civil en Kaliningrado. Pero la OTAN puede hacer mucho más con Rusia, desde operaciones de búsqueda y rescate en el mar y defensa de misiles tácticos, a una mayor cooperación en el Mar Negro y operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz. La OTAN necesita buscar una relación más estrecha, que deje atrás para siempre nuestra antigua rivalidad.

Otro obstáculo más habrá que salvar para que la Alianza logre sus objetivos: la persistente y creciente disparidad de capacidad militar entre Estados Unidos y el resto de los aliados. Para que dé fruto la transformación y las misiones a largo plazo de la OTAN, nuestros aliados europeos tendrán que gastar más, y de manera más sensata, en defensa. Este año, Estados Unidos gastará 400.000 millones de dólares en defensa: los 25 aliados juntos gastarán menos de la mitad de esa cantidad.

Además, existe una "diferencia de disponibilidad", de los 2.400.000 hombres y mujeres en las fuerzas armadas europeas sólo tres por ciento están ahora emplazados en nuestras principales misiones en los Balcanes, Afganistán e Iraq. Las fuerzas estáticas, mal adiestradas, pobremente equipadas y no desplegadas no contribuyen a la OTAN o a la causa más importante de la paz y la estabilidad en Europa y fuera de Europa.

Después de los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre y más tarde en Estambul y en Madrid, no hay duda entre los aliados de la OTAN de que nuestra seguridad es indivisible. Las amenazas más graves a la seguridad de nuestro siglo XXI mundializado son igualmente mundiales: redes terroristas refinadas que tratan de conseguir acceso a armas de destrucción en gran escala. El presidente Harry Truman que llevó a Estados Unidos a la OTAN pudo haber estado hablando del presente cuando dijo en 1951 que "ningún país puede encontrar la seguridad detrás de sus propias fronteras, la única seguridad está en la seguridad colectiva".

Este es un consejo prudente para el papel de Estados Unidos en la OTAN de hoy. Estados Unidos mantendrá su compromiso con la OTAN y el

multilateralismo efectivo en nuestro intento de reparar las divisiones transatlánticas y reconstruir la OTAN para el futuro. La cooperación aliada en cuestiones de paz y seguridad internacionales ayudaron a la OTAN a ganar la Guerra Fría y será indispensable para ganar la guerra mundial contra el terrorismo. La nueva OTAN sigue siendo nuestra alianza esencial para el logro del ideal común europeo y estadounidense de un futuro seguro, pacífico, democrático y próspero. ©

ESTADOS UNIDOS Y LA OTAN, UNA ASOCIACIÓN EN ACCIÓN

Por A. Elizabeth Jones

Secretaria de Estado adjunta para Asuntos Europeos



Pese a los frecuentes vaticinios de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha perdido su razón de ser y ha entrado en su ocaso, la OTAN es más grande y más activa que nunca. En Estambul no se discutirá si la OTAN todavía tiene un propósito o si debe transformarse. Se discutirán operaciones militares y actividades de extensión que la OTAN está llevando a cabo en todo el planeta para salvaguardar y promover los valores comunes que son la base de la Alianza: libertad y democracia.

Existe una industria casera de críticos que han hecho carrera del principio que postula la inminente desaparición de la OTAN. Han estado vaticinando este acontecimiento desde la caída del muro de Berlín. La crítica enmudeció después de la feliz intervención de la OTAN en los Balcanes, pero volvió a renacer con nuevo ímpetu el año pasado con las divisiones en torno a Iraq. Estos críticos afirman que la OTAN es una alianza en decadencia, desgarrada por diferencias transatlánticas que ya no se pueden salvar.

El único inconveniente de estos análisis es que no están respaldados por los hechos. En vísperas de la cumbre de la OTAN en Estambul, los días 28 y 29 de junio, la Organización del Tratado del Atlántico Norte acaba de ampliarse con la incorporación de siete nuevos miembros, mientras muchos más están llamando a su puerta y es más activa que nunca:

- El ex secretario General Lord Robertson dijo el año pasado que la OTAN tiene que dejar de limitarse a la zona o dejar de existir. En Afganistán la OTAN ha aceptado este reto y ha acordado dirigir y ampliar la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF). Lo primero que tiene que hacer la OTAN es estabilizar Afganistán y ofrecer la seguridad necesaria para que pueda arraigar la democracia. Una misión puede tardar años en dar fruto, pero establecerá la capacidad de la OTAN de desempeñar un papel esencial de seguridad donde sea necesario, no sólo en Europa, sino en todo el mundo.

- En Iraq, la OTAN ya está desempeñando un importante papel de apoyo de la división multinacional dirigida por Polonia en el centro sur del país. Le han dirigido numerosas peticiones de que amplíe sus operaciones, y el presidente Bush está de acuerdo en que la OTAN debe explorar otras opciones. En Estambul esperamos debatir a fondo cuál sería el papel más útil que puede desempeñar la Alianza.
- En Bosnia, la OTAN ha trazado los planes de los ejercicios para la feliz construcción del país. La OTAN llevó la paz y ofreció la seguridad para la reconstrucción y la democratización. En Estambul, la OTAN anunciará que la SFOR (Fuerza de Estabilización de Bosnia y Herzegovina), tras haber llevado a buen término su misión, se disolverá a finales de 2004. Pero el papel de la OTAN no terminará. Prestará apoyo esencial a una misión de las fuerzas combinadas militares y de policía que la UE enviará a Bosnia en 2005 para ayudar a mantener la estabilidad y promover una más rápida integración con las instituciones europeas.
- En Kosovo, la OTAN intervino para poner fin al genocidio y permaneció allí con objeto de ofrecer una vez más la seguridad necesaria para que prosiguiera la reconstrucción y el desarrollo. Los últimos acontecimientos han demostrado la fragilidad de la situación en Kosovo y la necesidad del continuo compromiso de la OTAN para garantizar un Kosovo democrático multiétnico, cualquiera que sea su condición jurídica definitiva.

- En el Mediterráneo, la OTAN ha establecido la Operación Esfuerzo Activo para interceptar el tráfico marítimo e impedir el movimiento de terroristas. Mediante esta Operación, los buques de guerra y las aeronaves de patrulla marítima han realizado una vigilancia sin precedentes de embarcaciones de todo tipo en el Mediterráneo.
- La OTAN está llevando a cabo una expansión sin precedentes e intensificando sus relaciones con sus vecinos inmediatos al sur y al este. Con el Oriente Medio, la Alianza se propone anunciar la Iniciativa de la Cooperación de Estambul así como una relación más estrecha con los siete países del Diálogo Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez). Estas dos iniciativas acercarán más a la Alianza a los países del Gran Oriente Medio y utilizarán la experiencia de la OTAN para contribuir al logro del ideal del presidente Bush de una región democrática reformada.
- La OTAN pondrá a los países de Asia central y el Cáucaso en el punto de mira de la Asociación para la Paz, la iniciativa de extensión de más éxito de la Alianza, como reflejo de su importancia en la guerra contra el terror. Como parte de este cambio de orientación, la Asociación para la Paz volverá a concentrarse en su objetivo original de intensificar la cooperación militar entre la OTAN y sus socios, en vez de preparar a los socios para ingresar en la Asociación, como ha estado haciendo recientemente. Como parte de esta iniciativa, la OTAN proyecta anunciar en Estambul su intención de abrir oficinas regionales en el Cáucaso y en Asia Central.
- La OTAN está tratando de establecer una

cooperación más estrecha con Rusia a través del Consejo OTAN-Rusia y sentar las bases de futuras operaciones conjuntas. En abril, la OTAN y Rusia acordaron establecer una misión permanente rusa en SHAPE (Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa) y ampliar el acceso de la misión de la OTAN en Moscú. Esperamos tener una fructífera reunión OTAN-Rusia en Estambul, que reafirme esta importante relación.

- La Alianza también está haciendo progresos en la adquisición de nuevas capacidades necesarias para ganar la guerra contra el terror, en particular el establecimiento de fuerzas militares expedicionarias que puedan hacer frente a las amenazas dondequiera que surjan. La OTAN dio un paso importante en esa dirección el pasado mes de octubre, cuando estableció la Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN. Esta Fuerza de Respuesta estará finalmente integrada por unos 30.000 soldados, listos para reaccionar ante una crisis en cuestión de días y a desplazarse prácticamente a cualquier lugar del mundo.

Éste es un programa bastante apretado para una alianza a la que se supone en decadencia. En Estambul no se discutirá si la OTAN todavía tiene un propósito o si debe transformarse. Se discutirán operaciones militares y actividades de extensión que la OTAN está llevando a cabo en todo el planeta para salvaguardar y promover los valores comunes que son la base de la Alianza: libertad y democracia.

“Asociación”, según el secretario de Estado Colin Powell, “es la consigna de la estrategia de este gobierno”, y la OTAN sigue siendo nuestro socio esencial. ●

LA OTAN, UNA ALIANZA QUE SE TRANSFORMA

Por Ian Brzezinski

Vicesecretario adjunto de Defensa para Asuntos Europeos y de la OTAN



La Cumbre de Praga del 2002 y la Cumbre de Estambul del 2004 aparecen como los puntos de comienzo y terminación de un periodo de progreso sin precedentes de la Alianza de la OTAN, al transformarse a sí misma para encarar los nuevos y muy diferentes retos que hay en el mundo posterior al 11 de septiembre. Cuando los líderes de la OTAN se reúnan en la Cumbre de Estambul, dirigirán una Alianza unida por valores comunes, que recibe energía de una visión compartida y es más responsiva a los retos y oportunidades mundiales que hay por delante.

El propósito fundamental de la Organización del Tratado del Atlántico Norte sigue siendo la defensa colectiva, pero las misiones que emanan de esta responsabilidad son muy diferentes de aquellas que la Alianza planificó durante la Guerra Fría — y aun de las ejecutadas en la última década. Los ataques terroristas impredecibles, aparentemente al azar, ponen en evidencia el peligro que les plantean a las sociedades abiertas aquellos que tienen una inclinación a causar bajas masivas. La magnitud del peligro que plantean las organizaciones terroristas es especialmente alarmante, dado su deseo de conseguir armas de destrucción en masa (ADM).

La OTAN protege la comunidad transatlántica de esta amenaza, y trabaja arduamente para mejorar la fortaleza de su escudo y el alcance de su lanza para enfrentar y repeler este desafío mundial.

Las cumbres de la OTAN — Praga en el 2002 y Estambul en el 2004 — sirven de puntos de comienzo y terminación de un periodo de actividad sin precedentes de la Alianza. De hecho, durante los últimos dos años ha ocurrido en la OTAN más cambio constructivo que en cualquier periodo de diez años de la historia de la Alianza. La Cumbre de Praga montó el escenario de iniciativas que marcaron hitos en la transformación militar, y las operaciones de la Alianza se han llevado a la práctica con notable rapidez.

La OTAN invitó a siete socios a unirse a la Alianza. En abril de 2004 Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia se

convirtieron en nuevos miembros. Cada uno ha hecho contribuciones a la guerra mundial contra el terrorismo. Soldados de estas democracias centroeuropeas sirven junto con los de otros aliados de la OTAN en Afganistán e Iraq. Su integración en la OTAN representa un paso de avance significativo hacia la meta común de construir una Europa entera y libre, donde la seguridad y la prosperidad se compartan y sean indivisibles.

La OTAN se hizo cargo de la Fuerza Internacional de Seguridad en Afganistán (FISA). En la Cumbre de Praga la OTAN aceptó encargarse de la misión de las Naciones Unidas garantizar la seguridad en Kabul. Esta es la primera misión de la OTAN fuera de Europa. Hoy hay más de 6.000 efectivos de la OTAN desplegados en Afganistán para brindar estabilidad en Kabul y Konduz. La Alianza considera expandir la misión de la FISA para incluir garantizar estabilidad en el norte y el occidente de Afganistán, y crear cinco nuevos Equipos de Reconstrucción Provincial.

La OTAN proveyó apoyo en Polonia cuando esta última asumió el liderato de la división multinacional en Iraq. Cuando Polonia ascendió a ocuparse de la difícil tarea de liderar la división multinacional de 16 naciones, la OTAN suministró generación de fuerza, planificación y apoyo de comunicaciones. Las acciones de la OTAN en Afganistán e Iraq han terminado decisivamente el debate en torno a si la OTAN "abandonará el área o abandonará operaciones". La OTAN sigue en las dos.

La OTAN continúa con la Operación Empresa Activa (OEA). Si bien se inició antes de Praga, la Operación Empresa Activa fue uno de los primeros esfuerzos de la Alianza para enfrentar el terrorismo. Como un elemento importante de la respuesta del Artículo 5 de la OTAN a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11/9) en Estados Unidos, naves y aviones aliados contribuyen a la guerra mundial contra el terrorismo mediante patrullas marítimas en el Mediterráneo y el abordaje sin oposición de buques sospechosos de actividades terroristas. Hasta la fecha, las fuerzas de la OEA han llevado a la identificación, rastreo y abordaje de 48 buques sospechosos de actividades relacionadas con el terrorismo en el Mediterráneo Oriental, y han escoltado a 421 barcos civiles a través del Estrecho de Gibraltar.

La OTAN ha establecido también la Fuerza de Respuesta de la OTAN (FRO). La FRO, que tiene programado alcanzar una capacidad cooperativa inicial en octubre de 2004, es una fuerza conjunta de 21.000 personas que es letal, técnicamente superior a cualquier amenaza que se contemple y lista para desplegarse tras un breve aviso (de cinco a treinta días). La FRO es un vehículo para proveerle a la OTAN una capacidad distintiva y refinada, para toda la gama de las misiones de la Alianza, con aliados que comprometen fuerzas que rotan cada seis meses.

La FRO ya ha demostrado ser un profundo propulsor de transformación. Las autoridades militares de la OTAN desarrollan normas de preparación y capacidad que las fuerzas de la FRO deben cumplir, y también un proceso para certificar su capacidad. La doctrina de la Alianza para el despliegue de la FRO será parte del programa de estudios normal en las escuelas de la OTAN.

La transformación inspirada por la FRO se hace sentir también en las capitales de la Alianza. Las naciones reconocen la necesidad de modificar las leyes que restringen el empleo de sus tropas dentro de la FRO. Los aliados se aseguran de que las leyes nacionales allanen el camino del rápido despacho de tropas; la mayoría de los aliados aumentan la cantidad de fuerzas que pueden ser desplegadas legalmente.

Se ha creado una estructura de comando de la OTAN más ágil. Para manejar con eficiencia crisis en rápido movimiento, con fuerzas militares desplegables y conjuntas, la Alianza decidió en la Cumbre de Praga modernizar y refinar su estructura de comando. Esta nueva estructura, aprobada en junio de 2003, eliminó nueve cuarteles generales y provee comando y control a las operaciones de la OTAN en cualquier parte del mundo.

La Transformación del Comando Aliado (TCA) ha sido establecida por la OTAN. Como parte de la reforma de estructura de comando, la TCA desarrolla nuevos enfoques de planificación y generación de fuerza, así como también desarrolla Centros de Excelencia y un proceso de certificación para la FRO. Como impulsora de la transformación de la Alianza, la TCA promete ser la espina dorsal de la capacidad operativa militar recíproca dentro de Europa y a través del Atlántico.

La OTAN instituyó el batallón Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN). El Batallón de Defensa Multinacional QBRN, liderado por la República Checa, ya lleva a cabo entrenamiento y ejercicios de preparación. Cuando esté totalmente "de pie", podrá reaccionar rápidamente a un ataque QBRN, ya sea solo o con una fuerza de la OTAN, tal como la FRO. El 1 de julio alcanzará una capacidad operativa inicial.

Lo que comenzó en Praga no terminará en Estambul.

Las contribuciones aliadas a las operaciones militares en los Balcanes, el Mediterráneo, Afganistán e Iraq reflejan la cada vez más exigente agenda que tiene ante sí la OTAN. Estas operaciones agotan los recursos de la Alianza y subrayan la urgencia de una transformación de la OTAN. Destacan las deficiencias defensivas, hace tiempo reconocidas, en áreas tales como el transporte aéreo y los proyectiles guiados con precisión. Aún más, aunque algunos aliados reforman sus estructuras de fuerza para aumentar su capacidad de despliegue, sustentabilidad y capacidad letal, las fuerzas aliadas siguen en general atascadas por cantidades excesivas de fuerzas estáticas, de defensa territorial.

Para ayudar a corregir esta situación, la Alianza necesita hacer renovado hincapié en el Compromiso de Capacidad de Praga, particularmente en aspectos tales como la capacidad de despliegue, la sustentabilidad y la efectividad combativa. La OTAN desarrolla también un conjunto de iniciativas para Estambul que mejorará la manera en que la Alianza determina los requerimientos de su fuerza futura, y cómo las naciones pueden satisfacerlos. Los aliados necesitan eliminar fuerzas de la era de la Guerra Fría que ya no son apropiadas para las misiones contemporáneas de la OTAN, y reinvertir cualquier recurso que quede libre en fuerzas desplegadas, utilizables.

A medida que la OTAN avanza hacia el futuro, encara una agenda que es de carácter tanto regional como . Debemos recordar que Europa todavía no está completa. Siete naciones elegidas como miembros en la Cumbre de Praga ocuparán sus asientos a la mesa en la Cumbre de Estambul, pero Europa presenta todavía democracias que buscan ser miembros de la OTAN. Nuestra perspectiva de una Europa entera y libre no se cumplirá en tanto países como Ucrania, Albania, Macedonia y Croacia no sean miembros plenos de la comunidad transatlántica. Los aliados, nuevos y viejos, tienen interés en ayudar a estas naciones a llenar los requisitos políticos, económicos y militares que implica ser miembro de la OTAN.

En una región de Europa que en los últimos años era conocida, sobre todo, por su violencia, la Alianza considerará la terminación exitosa de una de sus primeras misiones "fuera del área" — la misión de la SFOR (Fuerza de Estabilización) en Bosnia. La Unión Europea (UE) considera una nueva misión de seguimiento en Bosnia, de acuerdo con los arreglos

de "Berlín Plus", que rige la cooperación entre la UE y la OTAN. Incluso si terminara la misión de la SFOR, la OTAN seguirá interviniendo en Bosnia para ayudar a promover, entre otras misiones, la reforma de la defensa de Bosnia.

Desde un punto de vista mundial, la OTAN debe considerar cómo puede contribuir a la paz y la estabilidad más allá de Europa. La estrategia de vanguardia de la administración Bush para la libertad en el Medio Oriente reconoce que en tanto la libertad no prospere en esa parte del mundo, esa parte seguirá siendo un "lugar de estancamiento, resentimiento y violencia, listo para la exportación".

La OTAN puede contribuir a la reforma y la democracia en esta región realzando el Diálogo Mediterráneo en el que participan actualmente Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Tunisia. La OTAN puede crear también un conjunto más amplio de relaciones con naciones seleccionadas del Gran Medio Oriente, colaborando con ellas en los aspectos del antiterrorismo, la oposición a las ADM, la interceptación y las operaciones de estabilidad.

En Praga la OTAN reconoció que tenía que transformarse a sí misma para enfrentar exitosamente los retos del mundo posterior al 11 de septiembre. Con ese fin, se ha logrado un progreso sin precedentes. Al reunirse en la Cumbre de Estambul, los jefes de estado y gobierno de la OTAN liderarán una Alianza unida por valores comunes, que recibe energía de una perspectiva compartida de una Europa entera y libre, y que es más responsiva a los retos y oportunidades mundiales que tiene ante sí la relación transatlántica. ©

LAS NUEVAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN EN LA DEFENSA TRANSATLÁNTICA

Por Jaap de Hoop Scheffer

Secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)



La Cumbre de la OTAN en Estambul demostrará cómo la OTAN hace frente a los nuevos retos que se le presentan de una manera novedosa, proyectando estabilidad. El compromiso de la Alianza con Afganistán es su prioridad máxima. En la agenda también se han incluido las relaciones fortalecidas y ampliadas, una mejor generación de fuerzas y procedimientos de planificación en el proceso de transformación, y el seguimiento de las actuales operaciones militares. La defensa territorial se mantiene como una función cardinal, pero la provisión de la seguridad exige que se aborden riesgos y amenazas potenciales que surgen lejos de nuestras fronteras. Estos problemas o se atacan donde y cuando surgen o terminarán por presentarse a las puertas de la OTAN.

La Cumbre de la OTAN pone fin a un mes de intensa actividad diplomática de alto nivel, entre los que se incluye al Grupo de los Ocho (G-8), la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea y los actos conmemorativos en Normandía. De modo que la Cumbre de la OTAN buscará objetivos y logros evidentes, pero serán parte de un panorama más amplio. En el inestable ámbito estratégico de la actualidad, así es como debe ser. La OTAN actuará con sus socios y otras organizaciones internacionales para defenderse contra las nuevas amenazas de una forma novedosa, proyectando estabilidad. Estos problemas o se atacan dónde y cuándo surgen, o acabarán al pie de la puerta de la OTAN.

La Cumbre en Estambul demostrará cómo la nueva OTAN proyecta estabilidad:

- Con nuestras relaciones fortalecidas con una lista cada vez más larga de países socios, desde los Balcanes hasta el Cáucaso, y desde Asia Central hasta los países del Mediterráneo y la región más amplia;
- Mediante operaciones militares en los Balcanes, en Afganistán y a través de la Operación Esfuerzo Activo en el Mar Mediterráneo;
- Con la modernización de la forma que organismos y desplegamos nuestras fuerzas en operaciones

nuevas, lejos de nuestro ámbito.

Mi prioridad principal en Estambul — la prioridad de la OTAN — es Afganistán. La importancia de Afganistán para nuestra seguridad es obvia. Afganistán está al otro lado del mundo, pero su éxito es importante para nuestra seguridad.

Es por ello que los gobiernos de la OTAN han adquirido un compromiso con Afganistán. Desde que la OTAN asumió el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, siglas en inglés) el pasado agosto, la situación ha cambiado hacia lo mejor. Gracias a las patrullas de ISAF, Kabul es ahora más segura que nunca antes. Estamos ayudando a conseguir armas pesadas en la capital. Ahora hemos comenzado a expandir nuestra presencia más allá de Kabul. Estamos ayudando a reeducar a los combatientes afganos, para ayudarlos a reintegrarse a la vida como civiles. En resumen, la presencia de la OTAN hace una diferencia discernible.

Pero debemos hacer más. Mi intención es poder anunciar en nuestra cumbre y junto a los 26 jefes de estado y de gobierno, que ampliaremos más nuestra

Este artículo ha sido adaptado de "La defensa de la seguridad mundial: La nueva política de cooperación transatlántica en materia de la defensa", discurso pronunciado el 17 de mayo en la conferencia sobre la Nueva Agenda de Defensa.

presencia en Afganistán con el aumento del número de Equipos de Reconstrucción Provincial. Quiero que la OTAN desempeñe una función enérgica de apoyo a las elecciones que las Naciones Unidas organiza para más adelante en este año.

Quiero poder decirle al presidente Karzai y al pueblo afgano que la Alianza les está ayudando a avanzar hacia un futuro mejor. Un futuro de paz y seguridad. Un futuro de creciente prosperidad. Un futuro donde su país contribuye a la seguridad internacional, en lugar de amenazarla. Y estoy seguro de que se puede lograr. Las operaciones como la de Afganistán y Esfuerzo Activo son importantes, y la capacidad de llevar a cabo operaciones militares tan vigorosas hacen que la Alianza sea única. Sin embargo, las operaciones son sólo una herramienta a disposición de la OTAN. Somos también un foro de consultas políticas, en particular de las que tienen que ver con cuestiones de seguridad.

De modo que permítanme que les hable claro: el proyectar estabilidad equivale, ante todo, a formar alianzas que exploten al máximo nuestra capacidad colectiva de defender la paz. De eso se trata nuestra Asociación para la Paz y el Consejo de Asociación EuroAtlántico. Y lo están haciendo. Nuestros socios nos respaldan en Bosnia. Están con nosotros en Kosovo. Y, verdaderamente, hacen una contribución muy importante a la prioridad número uno de la OTAN: Afganistán.

En Estambul, mejoraremos nuestras asociaciones para hacer más. Nos centraremos más en la reforma de la defensa para ayudar a algunos de nuestros socios a seguir con su transición hacia la democracia. También nos concentraremos en aumentar nuestra cooperación con el Cáucaso y Asia Central, áreas que una vez parecían muy lejanas, pero que ahora comprobamos que son esenciales para nuestra propia seguridad aquí.

Un socio crucial es Rusia. La relación OTAN-Rusia es por sí sola un puente importante de seguridad de una parte a otra de Europa. Tanto la OTAN como Rusia están más seguras ahora que somos socios. Estamos trabajando en una gama de iniciativas, entre

ellos el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la planificación de emergencias civiles y la cooperación entre militares. Hace poco estuve de visita en Moscú y le dije al presidente Putin que espero que se den las condiciones para que venga a Estambul.

Ucrania es otro socio vital. Su posición geográfica de por sí hace que su éxito sea un objetivo clave estratégico. Estamos y seguiremos estando estrechamente comprometidos con esta nación, a ayudarla a crear su democracia y nuestra seguridad mutua. Queremos ayudar a Ucrania a integrarse más a la Comunidad EuroAtlántica.

La OTAN trabaja arduamente también para formar relaciones más firmes con los países mediterráneos y establecer contacto con los países en la región más amplia.

Nadie puede dudar hoy día de la importancia de estas regiones. Las amenazas de orden demográfico, económico y transnacional crean una interdependencia aún más estrecha entre nosotros.

Hace poco, mi asistente viajó a países de la región a fin de explorar la mejor manera de seguir adelante. Queremos escuchar lo que estos países tienen que decir, lo que quieren en términos de diálogo y cooperación. Por encima de todo, queremos que los países de la región participen y asegurarnos de la "propiedad mancomunada" de cualquier nuevo esfuerzo de cooperación que mejore nuestra seguridad común.

Esta es una empresa de gran envergadura. Si bien el requerimiento estratégico de nuestra participación no está en duda, algunos pueden decir que tal como están las cosas en Medio Oriente, este no es el momento adecuado. Otros argumentan, de manera más persuasiva, que no hay tiempo que perder. El Grupo de los Ocho y la Unión Europea también consideran nuevas iniciativas, y necesitaremos complementar nuestros esfuerzos. Ha llegado el momento de tender nuevos puentes hacia esta región tan fundamental.

Permítanme decir otras palabras sobre Iraq. Nuestra

cumbre se realiza a 48 horas antes de que Iraq se convierta, una vez más, en una nación soberana. Iraq ocupará los titulares y ciertamente que se mantendrá en nuestra agenda. Pero, como todos sabemos, los acontecimientos se producen allí a un ritmo acelerado. No puedo formular teorías ahora sobre cómo será la situación a finales de junio. Ello depende de una gama de variables, entre ellos la acción necesaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los sucesos en el terreno y, por último, pero no menos importante, la naturaleza y las opiniones del nuevo gobierno. Muchos aliados tienen tropas comprometidas en Iraq y la OTAN continuará apoyando a la división multinacional y siguiendo de cerca los acontecimientos. Fuera de eso, no puedo descartar o pronosticar las decisiones que posiblemente adopte la Alianza.

Estambul ciertamente destacará el valor estratégico de una asociación firme entre la OTAN y la UE. Es evidente que, según la OTAN se sigue transformando y la UE se sitúa en su función como actor en la seguridad, nuestra relación también irá evolucionando. Damos la bienvenida a la Política Europea de Seguridad y Defensa como medio de aumentar la contribución de Europa a nuestra seguridad común.

Esperamos hacer el anuncio en Estambul de que la misión de la OTAN en Bosnia — la Fuerza de Estabilización (SFOR, en inglés) — pueda llegar a feliz término a finales de año. La UE ya ha declarado que estaría dispuesta a desplegar una misión a Bosnia, en plena cooperación con la Alianza, y con el apoyo continuo de la OTAN.

Este será un paso decisivo hacia una relación OTAN-UE que se guía cada vez más por el pragmatismo, las consultas estrechas y la transparencia. Y ayudará a adelantar la cooperación OTAN-EU en otras áreas críticas, mayormente en la lucha contra el terrorismo y la prevención de la proliferación de las armas de destrucción masiva.

La posible adopción por parte de la UE de otras responsabilidades de seguridad en Bosnia, sumada al compromiso cada vez más mayor de la OTAN en Afganistán, ha causado que algunos crean que la

OTAN pueda dejar el escenario en los Balcanes. No lo haremos. Mantendremos una presencia en Bosnia aun después del traspaso a la UE. Continuaremos ayudando al país en sus reformas de defensa porque nuestro objetivo sigue siendo dar la acogida en su momento a Bosnia y Herzegovina, así como a Serbia y Montenegro, en nuestro programa de Asociación para la Paz.

Nuestro compromiso con Kosovo se mantiene inalterable. Kosovo sigue siendo un desafío enorme. Sin embargo, los recientes brotes de violencia sólo han conseguido fortalecer nuestra determinación de seguir hasta el final. Cuando la violencia irrumpió a mediados de marzo, nos fue posible reforzar con celeridad nuestra presencia y apagar las llamas. Y ahora estamos más profundamente implicados en el proceso político que nunca antes. Sencillamente no vamos a renunciar en los Balcanes a cambio de Afganistán. Podemos hacer ambas cosas. De hecho, lo estamos haciendo.

Por último, Estambul demostrará que la transformación militar de la OTAN da resultados. La Fuerza de Respuesta de la OTAN realiza operaciones. Habremos completado varias iniciativas desde nuestra reunión cumbre en Praga, entre ellas la capacidad aumentada de transporte por aire y mar, y un conjunto de medidas antiterroristas y de defensa de misiles. Y celebraremos la capacidad operacional completa de nuestro nuevo Batallón de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear.

No obstante, la transformación significa más que equipo militar. También significa capacidad de despliegue y utilidad. Mi intención es asegurar que cuando las naciones acuerden emprender una misión, nosotros también contemos con las fuerzas necesarias para llevarla a cabo. Nuestra credibilidad depende del cumplimiento de nuestras promesas. Y unos mejores procedimientos de generación y planificación de fuerzas son esenciales en este respecto.

Nuestra reunión cumbre en Estambul destacará que la OTAN está haciendo frente a estos nuevos desafíos del siglo XXI. Enfatizará que la nueva OTAN, la OTAN de 26 países miembros, es una Alianza de

acción. De acción en los Balcanes y en Afganistán, donde nuestras tropas marcan la diferencia entre la guerra y la paz. De acción en el Mediterráneo, donde nuestros barcos participan en operaciones antiterroristas. De acciones conjuntas con socios antiguos y quizá nuevos socios. Y coopera aun más estrechamente con otras instituciones internacionales.

Esa es la nueva OTAN que mostraremos en Estambul: una Alianza en la que Europa y Norteamérica consultan diariamente sobre cuestiones claves de seguridad que se les plantean, que actúan en concierto, en el terreno, para defender nuestra seguridad compartida, y que va más allá de su ámbito para establecer la seguridad donde sea necesaria. ©

LA FUNCIÓN DE LA OTAN EN EL APORTE DE SEGURIDAD AL GRAN MEDIO ORIENTE

Por Chuck Hagel

Senador por el estado de Nebraska y miembro republicano de la Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión Especial para Inteligencia del Senado de Estados Unidos



La amenaza a la OTAN no procede hoy de las grandes potencias, sino de las débiles. El mundo no puede darse el lujo de elegir los retos que encara. El terrorismo, la pobreza, las enfermedades endémicas, la proliferación de armas de destrucción en masa, los estados fracasados y los conflictos prolongados son complejos y están relacionados entre sí. El éxito futuro de la OTAN lo determinará su capacidad de profundizar y ampliar la cooperación en inteligencia, aplicación de la ley, acción económica, diplomática y humanitaria, especialmente en el Gran Medio Oriente.

La durabilidad de la Alianza Atlántica empieza con los valores, intereses y destino que comparten sus miembros. Cuando fue creada, en 1949, europeos y norteamericanos comprendieron el propósito común de la Alianza. No hubo un debate significativa acerca de si la Unión Soviética representaba una amenaza a la seguridad y la paz mundiales.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se convirtió en la alianza más exitosa de la historia porque apoyó su propósito con poderío y sirvió los intereses de sus miembros. Y al construirse la Alianza, la Alianza ayudó a construir un mundo mejor.

El fin de la Guerra Fría y la reunificación de Alemania plantearon nuevos problemas. Algunos argumentaron que la Unión Europea (UE) no podía ajustarse a la reintegración en Europa de una Alemania unida. Algunos predijeron que la OTAN podría ser víctima de su propio éxito. A falta de la amenaza de la Unión Soviética, el destino de la OTAN era incierto. ¿Cuál era ahora su propósito?

La durabilidad y la visión de la Alianza Atlántica, sin embargo, fueron bien captadas por Henry Kissinger en su libro *"Diplomacia"*:

“Los arquitectos de la Alianza Atlántica deben haber sentido incredulidad si se les hubiera dicho que la

victoria en la Guerra Fría plantearía dudas acerca del futuro de su creación. Daban por sentado que el premio de la victoria en la Guerra Fría era una asociación atlántica perdurable. En nombre de ese objetivo, se libraron y ganaron algunas de las batallas políticas decisivas de la Guerra Fría. En el proceso, Estados Unidos se vinculó a Europa a través de instituciones consultivas permanentes y un sistema de comando militar integrado, una estructura de alcance y duración únicos en la historia de las coaliciones.”

Durante los periodos de cambio histórico, las alianzas y las instituciones deben adaptarse para seguir siendo vitales y relevantes. Durante la década de los 90, la OTAN inició un proceso de adaptación mientras trataba de definir una nueva función en los asuntos mundiales — incluso una expansión del número de sus miembros, la acogida de nuevos países de Europa Oriental y el establecimiento de una nueva relación con Rusia.

El 11 de septiembre de 2001 puso el propósito de la OTAN en un foco más claro. Hoy día, la mayor amenaza a la Alianza Atlántica, la OTAN y el mundo proviene de grupos y redes terroristas internacionales y el potencial de esos grupos de obtener y usar armas de destrucción en masa.

La amenaza a la OTAN no procede hoy de las grandes potencias, sino de las débiles. El terrorismo

encuentra refugio en los estados fracasados o decadentes, en los conflictos regionales sin resolver y en la miseria de la pobreza endémica y la desesperación. Ningún estado, inclusive Estados Unidos, aún con su vasto poderío económico y militar, puede enfrentar estos retos por sí solo.

La lucha en la que ahora estamos empeñados es una lucha mundial que no se conforma fácilmente con nuestro concepto de los enfrentamientos o alianzas militares de épocas anteriores. No se trata de una competencia tradicional de ejércitos permanentes que combaten por un territorio. En estos países el progreso se logra, más allá de la fuerza militar, con los derechos humanos, el buen gobierno y la reforma económica, antes de que podamos esperar seguridad y estabilidad duraderas.

El poderío militar seguirá desempeñando un papel vital; sin embargo, el éxito futuro de la OTAN lo determinará la capacidad de sus miembros para profundizar y expandir la cooperación en los terrenos de los servicios de inteligencia, la ejecución de la ley, económicos, diplomáticos y humanitarios.

Adaptarse a este nuevo ambiente estratégico no se conseguirá fácilmente ni a un costo reducido y requerirá una nueva doctrina estratégica en la OTAN. A medida que la alianza se ajusta tanto a un mayor número de sus miembros y un nuevo ambiente estratégico mundial, la OTAN debe ocuparse de los vacíos que aparecen en los gastos y capacidades militares de sus miembros. No pueden seguir aplazándose las decisiones difíciles.

Es esencial que los miembros de la OTAN no permitan dejarse llevar ellos mismos hacia relaciones antagónicas en torno a los desacuerdos. Los retos y diferencias que siempre existirán entre los miembros deben resolverse dentro (y no fuera) de la OTAN. A la OTAN sólo la pueden socavar sus propias distracciones internas.

El presidente Bush ha presentado un plan para el Gran Medio Oriente que es, potencialmente, histórico en su alcance, y lleva el mensaje de la importancia estratégica de esta región para la política exterior de Estados Unidos. El apoyo de Estados Unidos a la

libertad en el Gran Medio Oriente debe ir acompañado de programas operativos de asociación con los pueblos y gobiernos de la región para promover políticas más democráticas y economías más abiertas. La OTAN es esencial para este éxito.

Permítanme sugerir cinco áreas específicas en las que la OTAN puede desempeñar un papel más amplio para llevar seguridad y estabilidad al Gran Medio Oriente: Turquía, Afganistán, el Mediterráneo y el problema israelí-palestino.

Tom Friedman, el columnista de The New York Times ganador de un premio Pulitzer, ha descrito esta era de la política mundial como un "gozne en torno del cual gira la historia". Y Turquía pende de ese gozne. El curso de nuestra acción con las sociedades árabes e islámicas debe recalcar el tendido de puentes más bien que la excavación de zanjas, y que la Alianza de la OTAN puede ofrecer ese mecanismo. Mientras Europa y la OTAN han llegado hasta una Alemania unida y los estados del que fue el Pacto de Varsovia, debemos ahora asegurar que aplicamos el mismo enfoque incluyente a Turquía. Turquía ha sido un miembro vital de la OTAN. Su gobierno ha sido una fuerza vigorosa y honesta para el pueblo de Turquía. Merece crédito y reconocimiento por este esfuerzo.

Turquía es también un puente cultural y geográfico al mundo árabe e islámico. Al acercarse a Turquía, la Alianza Atlántica tendrá una oportunidad mejor de alentar reformas políticas y económicas continuadas y de mejorar las perspectivas de que se resuelvan las disputas que involucran a ese país. Si fuéramos a empujar fuera a Turquía, pondríamos en peligro nuestro interés en llevar paz y estabilidad a toda la región.

En Afganistán, la Loya Yirga completó recientemente la redacción de una constitución que establece el curso hacia las elecciones este año, y encierra la promesa de una transición democrática y el imperio del derecho. El gobierno del presidente Hamid Karzaid y el pueblo de Afganistán han recorrido un largo camino en los últimos dos años. Pero el trabajo está lejos de completarse en Afganistán. Las fuerzas reconstituidas del Talibán y al Qaida siguen amenazando el progreso frágil que se ha logrado allí.

La OTAN ha asumido el liderazgo de la Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad (FIAS), la primera misión de la Alianza más allá de la región euroatlántica. Y el secretario general de la OTAN Jaap de Hoop Scheffer ha dicho más de una vez que "Afganistán es la prioridad número uno de la Alianza".

La meta de la OTAN debería ser la de asumir, finalmente, la responsabilidad de todas las operaciones militares y de reconstrucción en Afganistán, inclusive la Operación Libertad Perdurable. La expansión de la FIAS más allá de Kabul, y los equipos de reconstrucción provincial liderados por la OTAN en todo el país, fortalecerán los esfuerzos para administrar la transición a la estabilidad y la democracia en Afganistán. Es también esencial que los elementos de la OTAN que se le prometieron a Afganistán estén allí, en el terreno y en operaciones.

Tercero, la OTAN necesitará desempeñar un papel significativo en ayudar a llevar seguridad y estabilidad a Iraq. El año pasado la OTAN se comprometió a proveer apoyo a las fuerzas polacas en Iraq. Pero la OTAN debería iniciar discusiones sobre hacerse cargo de las obligaciones del sector polaco en Iraq central o, posiblemente, asumir la responsabilidad de una división en el norte de Iraq.

Llevar seguridad y estabilidad a Iraq es un interés mundial y regional que comparten todos los miembros de la OTAN. Antes de la guerra pudo haber habido muchos desacuerdos acerca de cómo ocuparse mejor del régimen de Saddam Hussein, pero eso lo hemos dejado atrás. La Alianza debe poder manejar los desacuerdos, como lo ha hecho en el pasado. Suez, Vietnam, y el despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio en Alemania en 1983 vienen a la memoria. Iraq puede ser visto bajo la misma luz.

Si Iraq se convierte en un estado fracasado, la liberación de Iraq será una oportunidad histórica despilfarrada — para Iraq, para el Gran Medio Oriente y para el mundo. Nuestras políticas e intereses comunes a través del Gran Medio Oriente y el mundo islámico — inclusive la guerra al

terrorismo, la solución del conflicto israelí-palestino y la seguridad energética mundial — se verán afectadas directamente por lo que resulte en Iraq.

La esperanza en el futuro de Iraq, sin el pleno apoyo y compromiso de la comunidad mundial, especialmente las Naciones Unidas y la OTAN, durante este crítico periodo de transición, es limitada. Estados Unidos no puede sostener una política de largo plazo en Iraq sin la asociación activa de las Naciones Unidas y la OTAN.

Cuarto, la OTAN debe expandir y profundizar sus asociaciones con los países del Mediterráneo. Ha habido en esta área algunos logros significativos; sin embargo, debemos considerar para esta región una versión modificada del programa de Asociación para la Paz.

En los próximos años el Mediterráneo adquirirá para la OTAN una importancia estratégica aun mayor. Debe ser considerado como una región geopolítica críticamente importante, con su propia dinámica. El terrorismo, el tráfico ilegal de narcóticos y personas y otras amenazas en esta región son preocupaciones de seguridad importantes para Europa y la Alianza Atlántica. El Mediterráneo atrae consigo a Europa, el norte de Africa y el Medio Oriente y se ve, por lo tanto, influido por los acontecimientos políticos en cada una de esas áreas.

Hay un potencial tremendo de cooperación en la seguridad ampliada, especialmente en la recopilación e intercambio de datos de inteligencia, y el desarrollo económico y comercial en Argelia, Tunisia y Marruecos. Estos países dan pasos importantes hacia la reforma política y económica. Necesitan hacer más, pero todos ellos avanzan en la dirección correcta. Este progreso puede ser socavado por la inestabilidad del Africa Occidental y por los grupos radicales islámicos y los terroristas con base en esta región. Estas áreas requieren más atención de la Alianza Atlántica.

Quinto, la OTAN debería comenzar a planear una función a desempeñar en el conflicto israelí-palestino. Creo que, en último término, podría

convocarse una misión de mantenimiento de la paz para que ayude a asegurar una paz israelí-palestina. Puede llegar el día en que tropas de la OTAN vigilen el nacimiento de un estado palestino. La OTAN es la única institución con la credibilidad y la capacidad para emprender semejante misión esencial. Todavía no ha llegado el momento de este desenvolvimiento, pero creo que debemos comenzar a llevar en esa dirección nuestros pensamiento, políticas y planificación. La solución del conflicto israelí-palestino no puede separarse de nuestros esfuerzos en Iraq y Afganistán.

Cambiar es difícil, especialmente para las instituciones. Nos fuerza a reexaminar las bases de nuestra identidad, propósitos y políticas. El mundo no puede darse el lujo de escoger los retos que encara. Son complejos y relacionados entre sí — terrorismo, pobreza, enfermedades endémicas, proliferación de armas de destrucción en masa, estados fracasados y conflictos prolongados — y ellos mismos no se prestan a soluciones fáciles.

El futuro de la OTAN lo determinará el resultado en el Gran Medio Oriente. Esta es una responsabilidad

histórica para todos nosotros, en una región rica en cultura e historia pero, hasta ahora, en desacuerdo con el modernismo. Nuestro enfoque requiere sutileza y visión, al igual que determinación y propósito.

Nunca ha habido una asociación o alianza tan bien situada históricamente o políticamente más capaz de liderar el cambio hacia un mundo más seguro y mejor, que esta institución llamada la OTAN.

Uno de los grandes logros de la última mitad del siglo XX fue un remodelamiento del orden mundial, que llevó nuevas libertades y prosperidad a millones de personas que no habían conocido ni la libertad ni la prosperidad. La OTAN ayudó a garantizar mucho de este progreso.

Y así ocurrirá en el siglo XXI. La OTAN ha dejado su marca. Sus responsabilidades son claras. Esta es la nobleza de su herencia. Esta es la realidad de su destino. ©

LA CUMBRE DE ESTAMBUL: PONERSE A LA ALTURA DEL RETO

Por Joseph R. Biden, Jr.

Senador de Delaware y miembro principal demócrata de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado



Tras la desaparición de la Unión Soviética, los peligros que amenazan el Atlántico Norte se originan con creciente frecuencia en Asia Central y el Medio Oriente. La campaña que llevó a la guerra de Iraq supuso debates reñidos en la OTAN. Como quiera que la historia juzgue esta guerra, el hecho es que a todos los países miembros de la Alianza les interesa el éxito de la estabilización de Iraq en la posguerra. El fracaso de esta misión es inconcebible.

La Cumbre de la OTAN, que se celebrará en Estambul del 28 al 29 de junio, se produce en un momento crítico para la Alianza. Desde la Cumbre de Praga en noviembre de 2002, han ocurrido dos sucesos decisivos para la OTAN: la ampliación de la Alianza a 26 países miembros y la toma del mando de la Fuerza Internacional de Seguridad en Afganistán (FIAS) que es la primera operación de la OTAN fuera de Europa en sus 55 años de existencia.

Simultáneamente, la OTAN hace frente a un reto igualmente crítico: si como alianza debe convertirse en partícipe activo en la situación cada vez más grave de Iraq. Creo que debe hacerlo.

Es difícil creer que hace escasamente seis años la OTAN estaba integrada por sólo 16 países miembros, catorce de Europa y dos de América del Norte. El número de miembros de la Alianza había variado poco desde mediados de los 50, fuera de la inclusión de España en 1982 y la incorporación de la ex Alemania Oriental tras la unificación alemana en 1990. Salvo en el caso de Grecia y Turquía, los países miembros europeos provenían exclusivamente de la parte occidental del continente.

¡Qué diferente es hoy! Polonia, la República Checa y Hungría han sido miembros de la OTAN desde 1998. Este año, a finales de marzo, se les unieron Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. En Europa Central y Oriental, el territorio de la OTAN se extiende ininterrumpidamente desde

el Golfo de Finlandia en el norte hasta la orilla del Mar Negro en el sur.

¡Y qué infusión de ánimo y entusiasmo! Los ciudadanos de los diez países que durante casi cinco décadas sufrieron bajo el yugo del comunismo entienden mejor que nadie cuán valiosa es la libertad. Como consecuencia, todos los nuevos países miembros han participado en la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina (SFOR) o de Kosovo (KFOR) en los Balcanes, o en la Operación Libertad Duradera en Afganistán, o en Iraq, y en muchos casos en los tres teatros de guerra.

Además, como parte del proceso de adhesión como país miembro de la OTAN, varios países han resuelto disputas inveteradas con sus vecinos, con lo que se ha fortalecido la estabilidad europea.

Los nuevos países miembros de la OTAN están íntimamente vinculados a Estados Unidos por lazos humanos con más de 25 millones de estadounidenses de cuyos ascendientes provinieron del este o el centro de Europa. También aprecian a Estados Unidos por los principios que durante décadas caracterizaron la política exterior de Estados Unidos. Los lituanos, lituanos y estonios saben que, casi el único país en todo el mundo, Estados Unidos nunca reconoció la forzada anexión de sus países por la Unión Soviética en 1940. Ellos, y otros descendientes de inmigrantes de Europa Oriental y Central, recuerdan la celebración en Estados Unidos de la "Semana de las Naciones Cautivas Europeas". Gracias a su valentía,

y a la persistente oposición de Estados Unidos al imperialismo soviético, Europa está ahora a punto de realizar su deseo de ser "entera y libre".

¿Significa esta inclinación hacia Estados Unidos que los nuevos países miembros se alinearán tras Estados Unidos, sin criticar, en cada disputa que surja dentro de la Alianza? Por supuesto que no. Sin embargo, sí significa que en un momento en que las críticas basadas en las políticas de Estados Unidos han sido reemplazadas por un sentimiento antiestadounidense reflexivo en muchas partes de Europa Occidental, es probable que, como mínimo, los nuevos países miembros de la OTAN no cuestionarán los motivos de Estados Unidos, sino que le darán a Washington el beneficio de la duda en crisis futuras.

La toma formal por la Alianza del comando de FIAS el pasado agosto, después de que varios países miembros de la OTAN se turnaran su dirección, fue otro acontecimiento que marcó nuevos derroteros. Desde la desaparición de la Unión Soviética y su amenaza real, los peligros que se ciernen sobre la zona noratlántica se han originado con creciente frecuencia fuera de Europa, en Asia Central y el Medio Oriente. Desde que se convino el Concepto Estratégico de la Alianza en noviembre de 1991 en Roma, la OTAN ha tomado nota de un cambio fundamental en su ámbito. En ese documento se mencionaban las dificultades económicas, sociales y políticas, las rivalidades étnicas y la proliferación de armas de destrucción masiva como nuevas amenazas.⁽¹⁾ Además, declaraba de forma específica que "la seguridad de la Alianza deberá tomar en cuenta el contexto mundial".⁽²⁾

El sexto y más reciente concepto estratégico de la Alianza, aprobado en la Cumbre de Washington en abril de 1999, incluso reconoció "los esfuerzos fallidos en la reforma, las violaciones de los derechos humanos y la disolución de los estados"⁽³⁾ como factores que podrían conducir a la inestabilidad local o regional. También declaraba proféticamente que "los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más abarcadora, como son los actos de terrorismo..."⁽⁴⁾

A pesar de las advertencias que surgían de forma

fragmentada, fue necesario que ocurriesen los terribles ataques del 11 de septiembre de 2001 contra el Centro Mundial del Comercio y el Pentágono para que se viera claramente la amenaza mortal que representaban para Occidente los estados fracasados que acogen terroristas con destrezas tecnológicas y fanatismo ideológico.

Un día después de los ataques terroristas, se produjo la respuesta de la OTAN cuando invocó por vez primera del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Creo que Estados Unidos dejó pasar una oportunidad al no utilizar inmediatamente la ayuda ofrecida por los aliados de manera más integrada en Afganistán y, una vez que se logró la derrota militar del Talibán y al-Qaida, al no ampliar rápidamente el área de actividades de mantenimiento de la paz de la FIAS en todo el país. A la larga, muchos países miembros de la OTAN hicieron importantes contribuciones al esfuerzo en Afganistán, tanto en la lucha de la guerra (Operación Libertad Duradera) como a FIAS.

El 14 de mayo de 2002, bajo la influencia del 11 de septiembre y la guerra de Afganistán, la Alianza llevó el antiterrorismo a su conclusión lógica en el comunicado final de su Reunión Ministerial de Reykjavik, al declarar: "Para realizar toda la gama de sus misiones, la OTAN deberá ser capaz de reunir sus fuerzas para desplazarlas rápidamente a donde sean necesarias, mantener las operaciones en la distancia y el tiempo, y lograr sus objetivos".⁽⁵⁾

A tenor con el mandato de Reykjavik, la Alianza tomó el mando de ISAF el pasado verano, con lo que efectivamente Apasaba el Rubicón@ al realizar operaciones fuera de Europa. Mientras la amenaza surja fuera del ámbito euroatlántico, la OTAN deberá mantenerse lista a comprometer fuerzas en el origen del problema.

La campaña para la guerra en Iraq en 2002 y 2003 supuso los debates más enconados que se hayan escuchado en la OTAN. Como quiera que la historia juzgue la sabiduría o la temeridad de la guerra, el hecho sencillo es que a todos los 26 países miembros de la Alianza les interesa el éxito de la estabilización del Iraq de la posguerra. El fracaso de esta misión es

inconcebible. Resultaría casi con certeza en una guerra civil en Iraq, que implicaría a vecinos como Turquía e Irán. Iraq podría convertirse en el Afganistán del Talibán, en el que un frágil gobierno central cede de facto el control a terroristas propensos a atacar a Europa y a Estados Unidos. Estaríamos echando a los iraquíes democráticos a los lobos, los moderados y propugnadores de la modernidad estarían a la defensiva y los radicales se catapultarían a una posición dominante.

Por supuesto que a plazo medio y largo les incumbe a los iraquíes guiar su país hacia la estabilidad democrática. Sin embargo, en el corto plazo, es la comunidad internacional la que debe "salir a jugar". Como primer paso necesario, espero y preveo que Estados Unidos, en acción concertada con los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, elaborará una nueva resolución que conferiría facultades significativas a las Naciones Unidas en la reconstrucción de Iraq luego de la transferencia de la soberanía el 30 de junio de 2004. Tal resolución de las Naciones Unidas también podría autorizar de forma específica la función de la OTAN en el proceso de estabilización.

Una vez aprobada la resolución, yo instaría al Consejo del Atlántico Norte a proceder inmediatamente a la planificación de las operaciones de la OTAN en Iraq. Las áreas de actividad que recuerdo en este momento son el control de las fronteras con Irán y Siria, el desminado, el entrenamiento del ejército y policía, y asumir el mando en el norte de Iraq y el sector sur central que

en la actualidad se encuentra bajo control de los efectivos polacos.

Estoy conciente del argumento de que la OTAN debe concluir de modo exitoso su misión FIAS en Afganistán antes de acometer otra misión, pero no me parece convincente. En primer lugar, en Iraq los riesgos son altos en Iraq y la situación actual tan precaria que la contemporización no es una opción. Segundo, tan alentadora como ha sido la participación de los aliados en Afganistán, la reticencia de varios aliados de hacer hasta la contribución material más modesta ha sido extremadamente desalentadora. La Alianza puede colectivamente poner a disposición una mayor capacidad de soldados y material.

La OTAN siempre ha hecho frente a los desafíos. La necesidad de hacerlo nunca ha sido mayor que ahora. Por lo tanto, insto a la Alianza a que en Estambul acceda a participar en la tarea importante de estabilizar a Iraq. ©

¹ "El Concepto Estratégico de la Alianza" (Washington: Press Communique NAC-S(99)65, April 24, 1999), Parte II, art. 20.

² Ibid, Parte I, art. 13.

³ "El concepto estratégico de la Alianza"(Bruselas: OTAN Oficina de Información, 1991), Parte I, artículos 10 y 13.

⁴ Ibid, Parte II, art. 24.

⁵ "Comunicado Final. Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Reykjavik el 14 de mayo de 2002", Artículo 5 (Reykjavik: Comunicado de Prensa M-NAC-1(2002)59).

UN MOMENTO CRÍTICO QUE DEFINIRÁ EL PROPÓSITO Y EL COMPROMISO

Por el doctor Simon Serfaty

Director del Programa Europa y titular de la cátedra Zbigniew Brzezinski de Seguridad Mundial y Geoestrategia en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales



La OTAN se enfrenta a una crisis estructural resultante de tres realidades heredadas de la Guerra Fría y afectadas por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001: Europa y su condición inconclusa, Estados Unidos y su poderío preponderante, y la seguridad y su nueva normalidad. Para renovar la OTAN, sus miembros deben comprometerse a una comunidad de acción hacia el logro de objetivos comunes dentro y fuera de la zona euro-atlántica. En una alianza de propósito, el objetivo no es que todos los aliados hagan todo juntos; más bien, el objetivo es asegurar que todos los aliados juntos hagan todo.

Este es un momento crítico, en el que Estados Unidos y los estados de Europa tienen una cita con la historia. A partir de las cumbres de la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que se celebrarán en Dublín y Estambul en junio de 2004, las decisiones que se adopten en ambas orillas del Atlántico en los próximos cinco años y los conflictos a los que haya que hacer frente entre tanto, en Iraq y fuera de Iraq, dejarán a Europa y sus relaciones con Estados Unidos, así como la UE y la OTAN, o bien mucho más cohesivas y fuertes o más divididas y, por tanto, más débiles.

La alianza de propósito forjada durante la Guerra Fría — y desde entonces ampliada dos veces — como comunidad de intereses y valores cada vez más compatibles, tiene que renovarse ahora que sus miembros se comprometen a una comunidad de acción hacia el logro de objetivos comunes dentro y fuera de la zona euroatlántica.

Como se vio durante la crisis atlántica de 2003 por la cuestión de Iraq, la renovación de la Alianza no será fácil. La crisis, que aun no se ha superado, no era ni bilateral — ni siquiera entre Estados Unidos y Francia o cualquier otro país de la UE — ni personal — ni siquiera por la desconfianza que inspira en Europa el presidente George W. Bush y algunos sectores de su gobierno.

Estas dificultades señalan condiciones que a menudo han existido en el pasado y se han resuelto fácilmente con una reunión en la cumbre (como se hizo en Williamsburg, Virginia, en mayo de 1983) o un diligente despliegue de liderazgo de Estados Unidos (como ocurrió en París en octubre de 1954, en Nassau en enero de 1963, en Washington en febrero de 1973 y en Dayton, Ohio, en otoño de 1995). Más bien, la crisis de 2003 fue y sigue siendo una crisis estructural resultante de tres realidades coincidentes, heredadas de la Guerra Fría y afectadas por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001: Europa y su condición inconclusa, Estados Unidos y su poderío preponderante, y la seguridad y su nueva normalidad.

LA CONCLUSIÓN DE LA UNIÓN

La transformación de Europa, de un mosaico fragmentario e inestable de naciones-estados a una unión cada vez más extensa y pacífica de estados miembros, ya se destaca como el acontecimiento geopolítico más significativo de la segunda mitad del siglo XX. Esto es motivo de legítima satisfacción en Estados Unidos.

Hasta cierto punto, la idea de una Europa unida es una idea estadounidense, no sólo como ejemplo de lo que unos centenares de estadounidenses fueron capaces de hacer en el Nuevo Mundo hace 200 años, sino también porque es el compromiso del poderío y

el liderazgo de Estados Unidos de la posguerra el que dio a los estados de Europa los recursos, el tiempo y la seguridad que necesitaban para embarcarse en un proceso de integración que los fundadores de la unidad europea emprendieron a partir de un sentido unánime de fracasos anteriores, más que en nombre de un ideal compartido del futuro.

No obstante, durante los últimos cuatro decenios, la integración europea ha dependido de varias condiciones que han determinado el alcance, el ritmo y la eficacia de cada una de sus nuevas iniciativas:

- Un crecimiento robusto y equitativamente compartido, del que se han beneficiado principalmente los miembros más recientes o a las economías pequeñas más necesitadas – como ha demostrado la historia de la Unión Europea después de las ampliaciones de 1973 y 1986;
- Un liderazgo nacional centrista, estable y seguro de sí mismo, capaz de resistir las presiones de ambos extremos del espectro político –como se ha demostrado por la transformación de la izquierda europea en Francia, España, Italia y Gran Bretaña; y
- Una estabilidad regional en el Este durante la Guerra Fría (que ahora incluye algunos de los nuevos miembros) y también, en particular a partir de 2001, en el Sur, donde se extiende el Gran Oriente Medio, desde el Golfo Pérsico al Oriente Medio y al Norte de Africa.

En el medio o en la víspera de su conclusión, y bajo la amenaza de una ola de terrorismo a la que Europa puede muy bien ser mucho más vulnerable que Estados Unidos, estas mismas características se echan de menos, y la Unión Europea puede estar ahora más amenazada, más en peligro, que en cualquier otro momento de los últimos treinta y tantos años. Estos son motivos de aprensión no sólo en Europa, sino también en Estados Unidos, donde, de manera paradójica, el compromiso a una Europa cada vez más cercana y cada vez más extensa, con frecuencia, parece más real que entre muchos miembros de la Unión Europea.

Al acercarse la fecha de marzo de 2007, en que la Unión Europea celebrará el cincuentenario de los Tratados de Roma, tres cuestiones se presentan como especialmente contenciosas:

- los debates sobre la ratificación de la llamada constitución de la Unión Europea;
- la renegociación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la negociación de un nuevo presupuesto de seis años de la Unión Europea;
- la integración efectiva de los 10 nuevos miembros de la Unión Europea, en particular Polonia, y una gestión eficaz de las solicitudes de nuevos ingresos, en trámite o futuras, incluida la de Turquía.

Este no es un programa de poca monta. Cómo y cuán bien se gestione dependerá de los 25 miembros de la UE; pero es algo que, de cualquier modo, interesa directamente a Estados Unidos en el contexto de sus relaciones con Europa dentro y fuera de la Alianza.

PODERÍO Y DEBILIDADES

La capacidad de Europa de adquirir mayor poderío, en particular poderío militar, es motivo de exasperación más que de aprensión. Es preciso reconocer que existe cierto temor a que finalmente pueda surgir una Europa más fuerte como contrapeso que defina, junto con otros estados en ascenso, una nueva multipolaridad a expensas de la influencia de Estados Unidos. Estos temores son exagerados y las presiones competitivas que pudieran resultar de una Europa más fuerte no tienen que ser, y es poco probable que lleguen a ser, antagónicas. Al contrario, sólo una asociación euroatlántica que evite dar la impresión que de ella se tiene actualmente de "poderío y debilidad" puede superar un debate vano sobre la pertinencia marginal de unos estados europeos que parecen, más que nada, pesos muertos frente a un Estados Unidos cuya preponderancia intrusa hace que cada vez proyecte más una imagen de gallo de riña imperialista.

Es decir, sólo una Europa más fuerte (y, por ende,

más unida) puede afirmarse como contraparte verosímil dentro de la Alianza, y sólo una Alianza que se mantenga sobre dos pesos distintos — inevitablemente desiguales, pero, idealmente, complementarios — puede apuntar a un orden mundial ajeno a la belicosidad que caracterizó la multipolaridad de la época anterior a 1914, pero que trasciende la preponderancia estadounidense que caracteriza la unipolaridad posterior a 1989. Es resumen, no hay nada intrínsecamente malo con las ideas de contrapeso y multipolaridad porque ambas ayudan a ambas orillas del Atlántico a depender la una de la otra para aliviar o compartir parte de la carga de la defensa colectiva y el orden mundial.

No obstante, el carácter pluridimensional del poder exige una discusión de las debilidades observadas tanto en Estados Unidos como en Europa. Si bien la preponderancia de Estados Unidos no se puede impugnar por razones de medios, prominencia y (ahora) celo, Europa fácilmente se califica como poder en el mundo por intereses que son de alcance mundial y esenciales por su significado, capacidades que son al menos competitivas en todas las dimensiones no militares, y una amplia reputación de liderazgo heredada del pasado, pero también renovada durante la mayor parte de los últimos 50 años.

Los próximos años demostrarán si los estados de Europa y su Unión están dispuestos y son capaces de obtener también poderío militar, así como la voluntad de usarlo, sin el que no podrían acceder al próximo nivel — como potencia en el mundo, que sería asimismo una potencia mundial — o, como el primer ministro británico Tony Blair lo ha dicho, una superpotencia, pero no un superestado.

La referencia a Tony Blair no es fortuita: de hecho, la clave de la adopción en Europa de una política exterior, de seguridad y de defensa común es la participación del Reino Unido — ingrediente que es aun más indispensable, al menos a corto plazo, que las contribuciones de Alemania.

Pese al escepticismo o la ambivalencia que pudiera suscitar en Estados Unidos el resurgimiento de una

Europa fuerte, las decisiones próximas las tendrán que adoptar los mismos europeos: gastar mejor, pero también gastar más, en nombre de intereses y en defensa de valores que los estadounidenses no tienen que temer, en la medida en que son, en realidad, más compatibles con los intereses y valores de Estados Unidos que con los de cualquier otra parte del mundo.

En una alianza de propósito, la respuesta a la preponderancia de uno sobre muchos no radica ni en la búsqueda de equilibrio (como "contrapeso" antagónico) ni en la aceptación de séquito (como "contraparte" pasiva). Más bien, la comunión de propósito sugiere la viabilidad de acciones complementarias en nombre de políticas consideradas necesarias para el logro de objetivos que son comunes a cada uno de los aliados, aun cuando no sean compartidos de manera uniforme por todos ellos.

La idea de complementariedad no es nueva. Es una idea que Estados Unidos y Europa, la OTAN y la UE están poniendo en práctica cada día en Afganistán y es una idea que se ha usado repetidamente en Haití, en los Balcanes, en Libia, en Irán y en otros lugares. En la búsqueda actual de un nuevo orden mundial en el nuevo siglo, los socios más seguros de la coalición siguen siendo los estados de la Alianza Atlántica que profesan las mismas ideas — y estos estados merecen al menos un derecho preferente respecto a cualquiera de las misiones para las que pudiera ser necesaria una coalición.

Esto significa que para que Europa logre su transición a una unión completa — completa geográficamente y en lo que se refiere a su acceso al poder, pero también completa dentro del continente, así como al otro lado del Atlántico — se tendrán que alcanzar varios objetivos básicos:

- Complementariedad de la asociación europea en la OTAN y en la UE — lo que significa que todo miembro europeo de la OTAN debería finalmente ser miembro de la UE, incluida Turquía, pero también Noruega (y otros), y todo miembro de la EU debería ser miembro de la OTAN, incluida

Austria, pero también Suecia (y otros).

- Complementariedad de las relaciones de la OTAN y la UE con otros países que no son miembros de ninguna de estas instituciones – lo que significa, en particular, una coordinación más activa de las políticas de Estados Unidos y de Europa respecto a Rusia y otros huérfanos institucionales de Europa, así como respecto a otros países que no forman parte de la zona geográfica euroatlántica, pero que buscan, no obstante, asociaciones para la paz y la prosperidad en su entorno – como África del Norte.
- Intensificación de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea – como en el reconocimiento por Europa de la condición especial de Estados Unidos de estado no miembro de la Unión Europea, pero también como en reconocimiento por Estados Unidos de la Unión Europea como socio esencial, aunque inconcluso. Después de las ampliaciones históricas de la Unión Europea y de la OTAN, una nueva Comisión Europea, así como un nuevo o renovado gobierno de Estados Unidos en el otoño de 2004, deberían permitir una nueva modalidad de relaciones entre Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN, incluida la celebración, a la mayor brevedad posible, de una reunión en la cumbre sin precedentes entre los jefes de Estado o de Gobierno de todos los miembros actuales de la Unión Europea y de la OTAN así como de los países candidatos.
- Una mejor coordinación entre la OTAN y la UE, como dos instituciones cuyas contribuciones paralelas a la guerra contra el terrorismo mundial son indispensables si esta guerra se va a ganar y a terminar. El futuro de un pilar de la seguridad europea está vinculado a la OTAN y el futuro de la OTAN depende de su capacidad de actuar a escala mundial, sobre la base de las capacidades mejoradas por una mayor coordinación de herramientas de seguridad no militares entre los aliados y un entendimiento común de las prioridades que comparten, basado en una visión estratégica más compatible del mundo al que se enfrentan.

UNA NUEVA NORMALIDAD

El hecho de que los intereses vitales de Estados Unidos en Europa y el interés principal de Estados Unidos en la Unión, núcleo de la nueva Europa, permanecen inalterados después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 debe suscitar escaso debate. El final de un conflicto mundial y el comienzo de otro, si algo hizo, fue acrecentar la necesidad de intervenciones euroatlánticas más estrechamente coordinadas en cuestiones de seguridad interior y extranjera.

Como se ha visto en Iraq, incluso un país que no tiene par en el aspecto militar, no puede seguir siendo por mucho tiempo un país sin aliados capaces. Pues allí, en Iraq, la coalición que se organizó a comienzos de 2003 ha demostrado ser insuficiente para realizar las misiones más vastas a las que se enfrentaba después de completar la principal fase de combate de la guerra, el 1 de mayo de 2003.

La importancia de Iraq no se puede exagerar. Allí el fracaso no es una opción. Una salida abrupta de las fuerzas de la coalición sin cumplir los objetivos de estabilidad y reconstrucción del Iraq posterior a Saddam no es una solución aceptable.

Tampoco puede ser de ayuda ningún juego de acusaciones, ni dentro de la coalición ni con los estados que optaron por mantenerse al margen. Este no es un juego que pueda ganar ninguno excepto sus enemigos comunes. Queda poco tiempo para poner fin a los debates teológicos contraproducentes y, en su lugar, utilizar la misma estructura multilateral que se usó para poner fin a la guerra en Afganistán después de derrotar al Taliban, una estructura multilateral que añade a la legitimidad mundial de las Naciones Unidas los medios especializados de la OTAN y la UE.

En una alianza de propósito, el objetivo no es que todos los aliados hagan todo juntos; más bien, el objetivo es asegurar que todos los aliados juntos hagan todo.

Por tanto, en los próximos meses, la coalición en Iraq

tiene que ampliarse para hacer frente a una misión que se debe profundizar. Esta misión tiene cuatro objetivos:

- Restaurar la seguridad — esto puede exigir fuerzas adicionales en el terreno, incluso fuerzas de la OTAN, mientras se lleva a cabo la organización de fuerzas militares y de policía iraquíes viables;
- Afirmar la legitimidad nacional de un gobierno iraquí que rehabilite el Estado iraquí — esto exige la asistencia directa de las Naciones Unidas en una transferencia digna de crédito de soberanía, el 30 de junio de 2004, y elecciones nacionales no más tarde de enero de 2005;
- Proseguir la reconstrucción de Iraq bajo la administración directa del nuevo gobierno iraquí, con el apoyo de todos los aliados, cualquiera que haya sido su disposición al comienzo de la guerra; y
- Finalmente lograr la reconciliación no sólo dentro y entre las principales comunidades de Iraq, sino también entre Iraq y sus vecinos.

Los criterios de solidaridad en la nueva condición normal de seguridad inaugurada por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (y también del 11 de marzo de 2004), no tienen que limitarse a Iraq. Las guerras del 11 de septiembre se libran en muchos frentes; decir que España, por ejemplo, desertó de estas guerras porque retiró sus fuerzas del Iraq es lo mismo que decir que Estados Unidos no entró en la Segunda Guerra Mundial hasta que sus fuerzas desembarcaron en Normandía en

junio de 1944 — con la reserva, no obstante, de que algunas de las fuerzas españolas retiradas de Iraq deben ahora ponerse a buen uso colectivo en otros frentes, como el de Afganistán.

Más allá de los debates sobre finalidad entablados en Europa, que Estados Unidos no puede pasar por alto, y más allá de la guerra en Iraq, frente a la que los estados de Europa no pueden permanecer indiferentes, por las consecuencias inconcebibles e indivisibles del fracaso, el Gran Medio Oriente es el reto geopolítico crítico que caracterizará al nuevo siglo — incluida, aunque ya no taxativamente, su línea de fractura palestino-israelí — en una región que es, al mismo tiempo, de una volatilidad extrema y de interés crucial para el resto del mundo.

El corolario debería ser obvio: no puede haber ningún tipo de orden mundial si no hay orden en esa región. Para establecer ese orden, el poderío de Estados Unidos, por indispensable que pueda ser, no será suficiente a menos que pueda depender del poderío de Europa que, por necesario que pueda ser, es evidentemente insuficiente por sí solo.

Este es el reto al que habrá que hacer frente ahora, con el mismo espíritu intrépido, la misma apremiante compasión y el mismo propósito común que se pusieron de manifiesto cuando empezó la transformación de Europa hace 50 años como rebelión contra un pasado fracasado. ©

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las opiniones o las políticas del gobierno de Estados Unidos.

ASOCIACIÓN PARA LA PAZ: TRAZAR UN RUMBO PARA UNA NUEVA ERA

Por el doctor Jeffrey Simon

Investigador principal del Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, Universidad de Defensa Nacional



La Asociación para la Paz (PfP) tiene una importancia renovada en el cumplimiento de los compromisos más amplios de la OTAN a partir del 11 de septiembre. Para retener la relevancia y efectividad de la asociación se la debe transformar, financiar adecuadamente e integrar mejor en las actividades bilaterales y regionales, a fin de enfrentar los nuevos y difíciles problemas de la seguridad. La Cumbre de Estambul deberá emprender una iniciativa para promover programas de la asociación que sean nuevos y específicamente diseñados para los Balcanes, la región más amplia del Mar Negro y Asia Central.

Ahora que 10 de los 24 miembros originales de la Asociación para la Paz (PfP), son miembros plenos de la Alianza, se suscitan algunas interrogantes sobre la dirección y viabilidad a largo plazo de los programas.

La razón estratégica original de la Asociación para la Paz — acrecentar la estabilidad y colaboración práctica con los países a lo largo de la periferia de la OTAN —, ha llegado a ser aún más apremiante dentro del contexto de la ampliación de la Alianza, la guerra contra el terrorismo y los crecientes intereses de Occidente en el sudoeste y el centro de Asia. Sea como fuere, el impulso clave que alentó la participación de los socios en el programa, es decir, que era el "mejor camino para llegar a ser miembro de la OTAN", ha disminuido, ya que los socios restantes o bien no están interesados en la Alianza o no es probable que ingresen a ella.

Para retener la relevancia y efectividad de la asociación se la debe transformar, financiar adecuadamente e integrar mejor en las actividades bilaterales y regionales, a fin de enfrentar los nuevos y difíciles problemas de seguridad. La Cumbre de Estambul podría lanzar una iniciativa, respaldada por recursos apreciables de los aliados, para promover programas de la asociación nuevos y específicamente diseñados para los Balcanes, la región más amplia del Mar Negro y Asia central.

TAREAS DIFÍCILES POSTERIORES AL 11 DE SEPTIEMBRE

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 la OTAN y muchos gobiernos asociados se han esforzado, con diversos grados de éxito, para modificar sus capacidades de defensa para hacerle frente a los nuevos riesgos que presenta el terrorismo mundial. Estados Unidos aumentó los gastos de defensa en 48.000 millones de dólares, suma igual a todo el presupuesto de defensa del Reino Unido. En contraste, los presupuestos de defensa de la mayoría de los aliados de larga data han permanecido inalterados y, ciertamente, la brecha de las capacidades en general entre Estados Unidos y los otros países de la OTAN ha aumentado. Con todo, a raíz de los sucesos del 11/9 la OTAN asumió el compromiso de funciones más amplias, así como de un área geográfica de interés también mayor.

La utilidad de la PfP quedó demostrada cuando estos socios apoyaron y facilitaron las operaciones de la OTAN en Afganistán y en torno a este país. Durante su primera reunión después de los atentados del 11/9, los ministros de defensa del Consejo de la Asociación Euroatlántica (CAEA) afirmaron su determinación de usar la asociación para acrecentar la colaboración y las capacidades contra el terrorismo.

En la Operación Libertad Perdurable, la operación militar contra los terroristas en Afganistán encabezada por Estados Unidos, muchos aliados de la OTAN, incluso dos de los más nuevos en ese

momento, Polonia y la República Checa, y seis asociados de la PFP, suministraron asistencia importante. ⁽¹⁾

Cuando la OTAN asumió el mando de las operaciones de la Fuerza Internacional de Seguridad (FIAS) en abril de 2003, lo hizo con la participación de otros seis socios. ⁽²⁾ Después de que Saddam Hussein fuera derrocado en Iraq, la OTAN suministró inteligencia y apoyo logístico a la división multinacional encabezada por Polonia y formada por muchos aliados miembros y 11 asociados. ⁽³⁾

Para enfrentar mejor los nuevos problemas, la Cumbre de 2002 aprobó el Compromiso de Capacidades de Praga (PPC), la nueva Estructura de Mando y la Fuerza de Reacción de la OTAN (NRF). La pieza central es la NRF, que tiene altas capacidades técnicas para misiones expedicionarias, que permitirían a los aliados europeos de la OTAN contribuir pequeñas unidades especializadas (por ejemplo unidades de policía, seguridad, ingeniería, desminado, descontaminación, montañismo y fuerzas especiales), con comunicaciones seguras, amplio estado de preparación y la capacidad de desplegar, sostener y operar con fuerzas estadounidenses en todos los aspectos del conflicto. Si esto se pone en ejecución, significaría para la OTAN un arreglo más constructivo para compartir la carga.

TERRORISMO Y CONTROL DE EMERGENCIAS

La cumbre de Praga también dio su respaldo al concepto militar de la defensa contra el terrorismo que propone "mejores arreglos de intercambio de inteligencia y reacción a las crisis [y compromiso con los asociados] para poner en plena ejecución el Plan de Acción para la Planificación en Casos de Emergencia Civil ... contra posibles atentados con ... agentes químicos, biológicos o radiológicos (QBR)". De la misma manera, por medio del Plan de Acción de la Asociación contra el Terrorismo, adoptado por el EAPC en noviembre de 2002, los socios se comprometen a tomar varias medidas para combatir el terrorismo e intercambiar su información y experiencia. Aunque el plan no ha logrado mucho, todavía ofrece una estructura para establecer las

funciones necesarias.

CAMINO POR RECORRER

Dado que ahora hay más aliados en la OTAN, cada uno luchando por transformar sus fuerzas armadas e instituciones de seguridad, que el número de asociados restantes (20, incluyendo los casos especiales de Rusia y Ucrania), y que éstos son mucho más débiles institucionalmente y tienen intereses más diversos y necesidades más amplias que los que ya lograron hacerse miembros, si la PFP no se revitaliza fundamentalmente en Estambul, morirá en su despegue.

Mantener la relevancia de la PFP requiere concentrarse en el desarrollo de las capacidades para combatir el terrorismo y otras amenazas transnacionales. Los nuevos programas podrían orientarse hacia un mayor intercambio de inteligencia de los ministerios de gobierno, la fuerza pública y los guardias de fronteras, así como la información financiera y bancaria.

También es necesario examinar nuevamente y actualizar los presupuestos y las funciones en apoyo de futuras operaciones antiterroristas, incluyendo las actividades contra la proliferación y los sistemas de defensa antimisiles.

VISIÓN ESTRATÉGICA PARA LA REVITALIZACIÓN DE LA PFP

Es claro que la Cumbre de Estambul, que señala el décimo aniversario del inicio de la Asociación para la Paz, requiere una nueva visión estratégica para que la Asociación satisfaga el compromiso de la OTAN de una dedicación geográfica y funcional más amplia.

Sin embargo, para que esa revitalización tenga éxito, es preciso que el programa se adapte a las necesidades de los 20 asociados restantes de la OTAN y los dos aspirantes entrar en la asociación que se encuentran dentro de los siguientes ocho grupos distintos, con necesidades, intereses y capacidades diversas:

- Los cinco asociados "avanzados", Finlandia,

Suecia, Irlanda y Suiza, que todavía no tienen interés en unirse a la Alianza.

- Los tres socios del Plan de Acción para la Afiliación (MAP), Albania, Macedonia y Croacia, que aspiran a ser miembros y para quienes la OTAN debe mantener una puerta abierta creíble.
- Ucrania, que afirma ser aspirante con un Plan de Acción y aspira a unirse al MAP.
- Rusia, que no aspira a ser miembro pero que mantiene una relación especial en el Consejo OTAN-Rusia.
- Dos asociados relativamente inactivos, Moldavia y Belarús.
- Tres asociados de la región de Caucasia: Armenia, Azerbaiyán y Georgia.
- Cinco asociados de Asia central: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán y
- Dos aspirantes a la PFP de los Balcanes: Bosnia y Herzegovina, y Serbia y Montenegro.

Los incentivos para la participación en la PFP varían ampliamente entre Rusia, que no tiene interés oficial en su afiliación y Ucrania, que aspira a unirse a la OTAN. La PFP también ofrece incentivos para Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro, porque sigue siendo su único camino hacia las estructuras y la legitimidad euroatlánticas. Aunque Moldavia y Belarús continúan relativamente inactivas en la PFP, su papel podría cambiar al adaptarse a su entorno geoestratégico, alterado después de la ampliación. Los 16 asociados restantes de la PFP constituyen los cuatro grupos siguientes:

Asociados avanzados

Todos los cinco asociados avanzados (excepto Suiza), ya pertenecen a la UE y permanecen, según su propia decisión, fuera de la afiliación formal a la OTAN. Su mayor participación en la PFP, en años recientes, se concentró principalmente en los Balcanes y sirve de ejemplo de la importancia, por sí misma, de la participación en la Asociación, aunque no necesariamente sea una ruta hacia la afiliación. Estos cinco, así como los miembros de la OTAN, deben ser alentados para establecer un sistema de "camaradas" (como Suecia y Finlandia lo han hecho con los países bálticos) con los socios de Caucasia y Asia central (análogo a lo que Lituania ha estado haciendo con

Georgia). Es posible que esto no sea fácil, puesto que los asociados avanzados han sido y siguen siendo más activos en las operaciones locales bálticas y balcánicas de apoyo a la paz, que inexorablemente han venido desplazándose hacia la UE⁽⁴⁾. Por lo tanto, será una tarea difícil mantenerlos interesados en los aspectos geográficos más amplios de la OTAN. Una forma de lograrlo podría ser que las maniobras de la OTAN en Caucasia y Asia central se hicieran más flexibles y permitieran a los asociados no alineados participar más en su planificación, al tiempo que se fomenta la competencia de su sector de seguridad.

Aspirantes balcánicos

La ampliación de la OTAN, el proceso del MAP y la PFP han desempeñado y siguen desempeñando un papel muy importante, aunque subestimado, en el aumento de la estabilidad y la seguridad balcánica. El ingreso de Eslovenia, Bulgaria y Rumanía a la OTAN constituye una base de seguridad estable. El MAP (siempre y cuando el Artículo 10, la política de Puerta Abierta, siga siendo creíble), mantiene a Albania, Macedonia y Croacia interesados en forma positiva en las actividades consecuentes con los principios de la OTAN y el incentivo de unirse a la PFP mantiene a Serbia y Montenegro y Bosnia y Herzegovina concentrados productivamente. Su interés continuado es ahora cada vez más importante a la luz del traspaso de la misión de la OTAN en Macedonia, la Operación Concordia Aliada, a la UE, y llegará a ser todavía más importante después de probable traspaso de la SFOR de la OTAN a la UE.

Si la PFP llegara quedar moribunda y perdiera su credibilidad, la seguridad de los Balcanes podría ser gravemente socavada, porque algunos países pueden sentirse tentados a encaminarse en direcciones poco constructivas.

En consecuencia, la OTAN debe establecer metas más precisas para mantener la credibilidad de su programa de puerta abierta para los tres miembros restantes del MAP. Es probable que ello sea un problema para Albania y Macedonia, que han pertenecido a la PFP por cerca de una década, han estado en el MAP por cinco años, tienen la experiencia de un plan nacional anual y cuya

paciencia puede agotarse. Si la OTAN no está preparada para ofrecer una afiliación pronto, necesita establecer la perspectiva de su posibilidad. La OTAN podría considerar alguna versión de una "carrera" para vincular el ingreso de los socios balcánicos del MAP con la acumulación de "acquis" [experiencia] OTAN específica y bien definida, con un plazo nacional de aproximadamente cinco a ocho años; aunque el concepto de la carrera fue rechazado para los invitados de la Cumbre de Praga de 2002, debido a que muchos políticos afirmaron que el ingreso es en última instancia una cuestión política, que ciertamente lo es.

Con la asistencia de la UE los programas de la PfP deben ser coordinados con las reformas del sector de seguridad, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad.

La PfP necesita ser vinculada al proceso subregional exitoso del Ministerio de Defensa del Sudeste Europeo (MDSE), que también debe ser ampliado para incluir funciones internas y de inteligencia, la Iniciativa de Cooperación del Sudeste Europeo (ICSE), para combatir el delito transfronterizo, y la Brigada del Sudeste Europeo (BRIGSEE) en los Balcanes. Si esto resulta ser difícil en los Balcanes, como posiblemente lo será más adelante, entonces el mandato de la PfP, de conformidad con el Plan de Acción contra el Terrorismo de la Cumbre de Praga, debe ser ampliado para incluir las metas de la asociación con las actividades de policía. El objetivo es mejorar la coordinación y cooperación interinstitucionales dentro y entre los países balcánicos.

Ello podría lograrse en las reuniones anuales del MDSE, que comenzaron en 1996 ⁽⁵⁾ y han tenido éxito en aumentar la transparencia, la cooperación y la seguridad en Europa del sudeste. En 1999, el MDSE aprobó la creación de la BRIGSEE, una fuerza de 25.000 efectivos que los comandantes de la brigada pueden reunir según sea necesario y que es posible que se desplace a Bosnia en un momento dado en el futuro.

Es hora de aprovechar el éxito del MDSE para enfrentar el nuevo entorno de riesgos y de ampliarlo

para incluir la planificación de emergencias civiles y los ministros del interior e inteligencia, mediante una reunión anual de los ministros de Defensa, Interior e Inteligencia del sudeste europeo (MDIISE). Esta nueva configuración del conjunto de ministros debe alentarse para coordinar en mayor grado sus tareas con la ICSE ⁽⁶⁾ que, entre otras cosas, combate el delito transfronterizo del tráfico de drogas y armas, prostitución y lavado de dinero. Puesto que Moldavia está dentro de la ICSE y Serbia y Montenegro y Bosnia y Herzegovina son aspirantes a la OFP, deben ser observadores del MDSE, con el objetivo final de la afiliación a la OTAN.

Ministerial de defensa de la región más amplia del mar Negro y socios de Caucasia

El mar Negro adquirió mayor importancia estratégica desde que la OTAN asumió el mando de la FIAS en Afganistán en agosto de 2003, y asistió a la división en Iraq encabezada por Polonia. Dado que la OTAN actualmente tiene gran interés fuera del área, más allá de los Balcanes, en la región más amplia del mar Negro y que nunca se han reunido todos los ministros de Defensa del mar Negro, es hora de aplicar las lecciones de Europa central y los Balcanes a esta región. El primer paso para la estabilización es crear entendimiento por medio del debate de los peligros de la seguridad y luego establecer una cooperación regional mayor con la realización de actividades militares para apoyar propósitos transparentes.

El MSDE de los Balcanes (y una posible MIISE), la ICSE y la BRIGSEE pueden servir de modelos para una mayor ampliación a un litoral más grande del mar Negro, más allá de la formación de la Fuerza del mar Negro (FMN), que fue establecida en abril de 2001 entre los seis países del Mar Negro ⁽⁷⁾, para realizar operaciones humanitarias de búsqueda y rescate, desactivación de minas marítimas, protección del medio ambiente y promoción de las visitas de buena voluntad. Uno puede imaginarse la creación de un grupo táctico del mar Negro para atender no sólo las contingencias de los casos de emergencias civil, tales como los sismos que perennemente azotan la región y las posibles consecuencias de agentes químicos, biológicos y radioactivos, sino también para la interceptación del tráfico de drogas, armas y trata de personas a través de la región más amplia del

Mar Negro, especialmente con la participación de Ucrania, la flota rusa y caucasia. En este caso también, puesto que la participación continuada de Ucrania en la Pfp es importante, la Cumbre de Estambul podría considerar la iniciación de diálogos detenidos con Ucrania, como requisito previo para la afiliación al MAP, suponiendo que las elecciones presidenciales en Ucrania se celebren de acuerdo con las normas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y se adhieran a los procedimientos de constitucionales ucranianos.

La experiencia de Europa Central y Oriental desde finales de la década de 1980, también ofrece numerosos ejemplos fructíferos de unidades combinadas de mantenimiento de paz y emergencias civiles, que deberían explorarse para su posible adaptación, a fin de mejorar las relaciones entre los países aquí.

La nueva presencia probable de Estados Unidos en Bulgaria y Rumanía puede ser aprovechada para mejorar la interoperabilidad mediante el entrenamiento conjunto y las instalaciones logísticas, así como la creación de un grupo táctico expedicionario del mar Negro. Junto con Rumanía, Bulgaria y Turquía (los tres aliados de la OTAN en el mar Negro con una rica experiencia en el MSDE y la BRIGSEE), la presencia de Estados Unidos podría ser favorable para fomentar la estabilidad y la cooperación en la región más amplia del mar Negro, en virtud de un programa de la Pfp revitalizada.

Aunque los tres socios en Caucasia subscribieron la Pfp en 1994, su participación ha variado considerablemente. Ello ha sido particularmente evidente en el proceso de revisión y planificación de la paz de la Pfp, que sigue siendo el núcleo de la planificación transparente de la defensa, la responsabilidad y la vigilancia democrática del ejército y constituye la base para acrecentar la cooperación subregional. Después de los atentados del 11/9, los tres socios en Caucasia se unieron a PARP.⁽⁸⁾

Aunque Armenia participa en la Pfp, la afiliación a la OTAN permanece controvertida, debido a los problemas pendientes con Turquía y Azerbaiyán.

Armenia tiene relaciones solidarias con Grecia, Rumanía y Bulgaria y sigue siendo un aliado fuerte de Rusia. Armenia, signatario original del Tratado Colectivo de Seguridad de la Comunidad de Estados Independientes de Tashkent (CEI), celebrado con Rusia en 1992, es el único país en Caucasia que renovó su compromiso por otros cinco años en 1999.

Tanto Azerbaiyán como Georgia se retiraron de la CEI en 1999. Azerbaiyán sigue en conflicto con Armenia con respecto a Nagorno y Karabakh y tiene problemas con el terrorismo, las drogas, el delito y la trata de personas. Coopera con Estados Unidos en el antiterrorismo y participa en KFOR, Afganistán e Iraq. Georgia participa en KFOR y la cooperación regional del mar Negro y quiere que la OTAN tenga una función en la solución de los conflictos de los abjases y los osetas del sur en el territorio georgiano y, en septiembre de 2002, su parlamento adoptó una resolución afirmando la meta de afiliación a la OTAN. Estados Unidos ha asistido a las fuerzas armadas georgianas por medio del programa de entrenamiento y dotación de equipo y en la creación del control de la garganta Pankisi, cerca de la frontera con Rusia.

Estados Unidos tiene mayor influencia entre los socios caucáseos (y de Asia central) que en la OTAN, debido a que la OTAN ha sido más obstaculizada por lo que puede ofrecer en términos de asistencia.⁽⁹⁾ Sin embargo, ello puede cambiar si el Programa de Inversión en la Seguridad de la OTAN (NSIP) se concentra más directamente en la región y el Fondo Fiduciario de la Pfp se hace más fuerte.

El Fondo Fiduciario de la Pfp, que ha asignado 4,2 millones de dólares para la destrucción de minas antipersonales en Albania, Ucrania y Moldavia, y para eliminar la acumulación de misiles en Georgia, debe ampliarse.

El NSIP, un programa mucho más grande, con un presupuesto anual de 600 millones de dólares, cubre instalaciones y servicios relacionados con las comunicaciones y los sistemas de información, radares, cuarteles militares, campos de aterrizaje, conductos para los combustibles y almacenaje, puertos y ayudas de navegación. Dado que la OTAN

ha tomado la iniciativa en Afganistán, los fondos del NSIP ahora deben poder utilizarse para la operación de la FIAS y aplicarse a la región más amplia del mar Negro para aumentar el apoyo por aire, carretera y ferrocarril. La cumbre de Estambul debe examinar la reorientación de los fondos de infraestructura de la OTAN para el apoyo de las operaciones encabezadas por a OTAN en Afganistán.

Además, la Cumbre debe autorizar al secretario general la reestructuración del personal internacional de la OTAN a fin de consolidar la PfP en un solo directorio, quizá encabezado por su propio secretario general adjunto.⁽¹⁰⁾ Ello significaría el compromiso de la Alianza con la revitalización de la PfP y destacaría la importancia renovada del programa en el cumplimiento de los compromisos más amplios de la OTAN.

Luego del establecimiento de la PfP en 1994, cuando se hizo obvio que faltaban los recursos necesarios, Estados Unidos dio comienzo a su Iniciativa de Varsovia con 100 millones de dólares en financiamiento anual. El programa tuvo enormes éxitos con la mayoría de los beneficiarios claves actualmente miembros de la Alianza. Sin embargo, los 20 socios restantes, particularmente alrededor de la región más amplia del Mar Negro, en Caucasia y Asia central, tienen instituciones políticas, económicas, sociales, de seguridad y defensa considerablemente más débiles y requieren mayor asistencia para adaptar más su personal e instituciones a las normas de la OTAN.

Estados Unidos debe crear una nueva Iniciativa de Estambul, financiada aproximadamente con la misma cantidad que tiene actualmente la Iniciativa de Varsovia, que se concentre en un programa más refinado, con énfasis en los fundamentos de la PfP en esta región, a fin de promover el desarrollo de los ministerios del interior e inteligencia de la región más amplia del Mar Negro y apoyar una fuerza táctica de esta región que se encargue de las contingencias en casos de emergencia civil y de las operaciones de interceptación.

Debe retar a otros aliados a ofrecer financiamiento similar, incluyendo el apoyo a los miembros de

Europa del centro y el este, con el objeto de transmitir a estos otros socios las lecciones de su transición del sector de seguridad.

Asociados de Asia Central

Cuatro de los cinco países de Asia central, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, estaban entre los signatarios originales del Tratado de Seguridad Colectiva de CIS celebrado en 1992 con Rusia. Cuando se firmó en 1999 el protocolo que ampliaba el tratado, Belarús era miembro, pero Uzbekistán se había retirado. Cuatro de los países de Asia central se encontraban entre los signatarios de 1994 de la PfP, Turkmenistán, Kazajstán, Kirguistán y Uzbekistán. Sólo después del 11/9 Tayikistán finalmente se unió a la PfP y Kirguistán y Uzbekistán se afiliaron a PARP. Aunque la intención había sido de ampliar la PfP a los países sucesores de Asia central, para comprometerlos con a los principios occidentales, su práctica de la democracia política deterioró generalmente durante la última década.

Aunque ninguno de los socios de Asia central participó en las operaciones balcánicas (IFOR [Fuerza de Ejecución de Bosnia] ⁽¹¹⁾, SFOR, KFOR) apoyaron las operaciones encabezadas por Estados Unidos y la OTAN en Afganistán e Iraq; Uzbekistán en OEF, Kirguistán y Uzbekistán suministraron bases aéreas y permitieron sobrevuelos a Estados Unidos, para las tropas estadounidenses y de la coalición para FIAS, y Kazajstán apoyó a Polonia con tropas de desminado en Iraq y permitió sobrevuelos y el transporte de suministros y tropas estadounidenses en Uzbekistán y Kirguistán. Estas actividades han irritado a los rusos en forma creciente. Por tanto, alentar la participación activa de Rusia en una revitalización de la PfP y en el Consejo Rusia-OTAN será cada vez más importante para reducir las fricciones inevitables y acrecentar las relaciones de cooperación.

CONCLUSIÓN

Aunque enfrentada a problemas más difíciles por las demandas posteriores al 11 de septiembre, la PfP debe permanecer fiel a los valores perdurables que inspiraron la asociación original hace una década, es decir promover la democracia política, la empresa

libre económica, el régimen de derecho, el trato equitativo de las minorías étnicas, las relaciones de buen vecino y la vigilancia democrática y la administración eficaz, no sólo de las fuerzas armadas sino de todas las instituciones del sector de seguridad.

Si la Cumbre de Estambul no revitaliza la Pfp, es probable que haya consecuencias graves de desestabilización en toda la región del CAEA y la OTAN hallará cada vez más difícil cumplir con su misión en los Balcanes, Afganistán e Iraq. Si la Cumbre revitaliza la Pfp, la capacidad de la OTAN para lograr sus objetivos más amplios funcionales y geográficos será acrecentada. ©

¹ Los socios de Asia central, Kirguistán y Uzbekistán; los socios del Mar Negro: Bulgaria, Rumanía y Ucrania y el país invitado del MAP, Eslovaquia, con los nuevos miembros, Polonia y la República Checa, participaron en la Operación Libertad Perdurable.

² Los socios PFP Finlandia, Suecia y Austria; Albania, miembro del MAP; y los invitados de la OTAN Rumanía y Bulgaria participaron en la FISA.

³ Macedonia, miembro del MAP; Eslovaquia, Latvia, Lituania y Estonia, invitados de la OTAN; Ucrania, Rumanía y Bulgaria en el Mar Negro; Azerbaiyán y Georgia en el Cáucaso; y Kazajstán en Asia Central participaron en la Operación Libertad Iraquí (OIF).

⁴ Por ejemplo, Austria, Finlandia y Suecia participaron en Bosnia-IFOR, e Irlanda se unió más adelante. Solamente Finlandia, Suecia y Austria han participado en la FISA y ninguno de ellos pertenece a la OIF.

⁵ Los miembros de MDSE incluyen a Bulgaria, Albania, Grecia, Turquía, Eslovenia, Rumanía y Macedonia (con Estados Unidos e Italia como observadores). Croacia se unió a MDSE en octubre del 2000.

⁶ SECI, inaugurado en diciembre de 1996, iniciado y apoyado por Estados Unidos para adelantar la cooperación balcánica en cuestiones ambientales, del transporte, de infraestructura y comerciales. En Bucarest, SECI incluye los miembros balcánicos (sin Serbia-Montenegro), y Hungría y Moldova.

⁷ Turquía, Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Rusia y Georgia.

⁸ En el primer ciclo PARP iniciado en 1995 había 14 participantes: Hungría, Polonia, la República Checa, Latvia, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Finlandia, Suecia, Albania y Ucrania. El segundo ciclo, iniciado en 1995, que incluía objetivos de capacidad operativa común, firmaron 18 miembros; y finalmente hubo 19, incluyendo a Uzbekistán, Kazajstán, y luego Georgia, Azerbaiyán y Armenia.

⁹ Estados Unidos ha venido colaborando estrechamente durante más de una década con Georgia (y con Uzbekistán en Asia Central), en el entrenamiento de fuerzas para bregar con sus requerimientos internos.

¹⁰ La "deriva" de la Pfp ha resultado en parte en una reestructuración previa del personal internacional, de modo que ahora la Pfp está subordinada a dos ASG a la División de Seguridad de Asuntos Políticos y la División de Política de Defensa y Planificación (DPP).

¹¹ Los siguientes 14 de los 26 asociados de la Pfp participaron en IFOR: Austria, Finlandia, Suecia, la República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Latvia, Lituania, Albania, Bulgaria, Rumanía, Rusia y Ucrania.

Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente reflejan los puntos de vista o las política del gobierno de Estados Unidos.

LOS ESFUERZOS DE SEGURIDAD OCCIDENTALES Y EL GRAN MEDIO ORIENTE

Por el doctor Anthony H. Cordesman

*Miembro principal del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales y
titular de la cátedra de estrategia Arleigh A. Burke*



Hay razones poderosas y prácticas para que todos los miembros de la Alianza cooperen para llevar seguridad al Gran Medio Oriente, pero hacerlo así requiere una evaluación realista de las políticas nacionales, una comprensión auténtica de los problemas políticos y socioeconómicos de largo plazo en la región, y un compromiso de bregar con las causas que están en la raíz de la inestabilidad, la violencia y el terrorismo resultants.

La OTAN retiene una función poderosa en la misión de llevar estabilidad a Europa. Todavía provee la estructura para unificar a los diferentes países europeos por medio de un marco colectivo de seguridad con las garantías de la capacidad militar de Estados Unidos.

Ahora, sin embargo, los desafíos primarios a Occidente están "fuera del área". Los Balcanes siguen siendo la única área de Europa que carece de estabilidad militarmente, pero el norte de Africa, el Medio Oriente y Asia Central presentan todas ellas la amenaza del terrorismo y del extremismo islámico. Los regímenes amigos en estas regiones necesitan garantías de seguridad y asistencia desde afuera, y las luchas en Iraq y en Afganistán han mostrado que Occidente puede hacer mucho más con los regímenes fracasados y las amenazas regionales si actúa de manera colectiva.

CONCENTRACIÓN EN EL GRAN MEDIO ORIENTE

El extremismo islámico que estuvo detrás de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 concentró la atención del mundo en las amenazas que emanan de estas regiones. La posición del gobierno de Bush es que el Gran Medio Oriente es una responsabilidad de Occidente, no sólo de Estados Unidos, y que la necesidad de misiones de la OTAN ya no es una prioridad teórica de mejoramiento de la

fuerza sino, en cambio, una necesidad tangible e inmediata.

No está claro todavía cuán enérgicamente el gobierno intentará darle nueva dirección a las acciones de seguridad occidentales; sin embargo, ha comenzado a impulsar cuatro iniciativas importantes:

- Un aumento sostenido de la presencia de seguridad de la OTAN en Afganistán, creando un comando único de la OTAN en Afganistán para el año 2005 que, en efecto, pondrá a la OTAN a cargo de las acciones de pacificación y de construcción de la nación, así como de derrotar a los remanentes del Talibán y de al Qaeda allí.
- Modificar la posición en Iraq a fin de que haya un comando de la OTAN dirigido por Estados Unidos para tratar con la asistencia militar y de seguridad después de la transferencia de poder, con un programa político y económico encabezado por las Naciones Unidas.
- Reestructuración de la posición y de los despliegues de la fuerza de Estados Unidos en Europa para adaptarlos a una interacción mayor con el Medio Oriente y Asia Central mediante la reducción de la presencia estadounidense en áreas como Alemania y crear nuevas instalaciones y bases en Europa Oriental y del sur.

-
- Cambiar de la creación en la OTAN de capacidades de proyección de poderío, en gran parte genéricas, a despliegues verdaderos.

Muchos países europeos están en desacuerdo con partes de este programa, particularmente la de desempeñar una función en Iraq. Al mismo tiempo, sin embargo, tanto Europa como Estados Unidos tienen buenas razones para cooperar en esta región, incluidas la necesidad de trabajar juntos militarmente, la dependencia del petróleo del Medio Oriente y la amenaza del terrorismo de los extremistas islámicos.

Problemas de transformación de la fuerza

Incluso presupuestos de defensa de más de 400.000 millones de dólares dejan a Estados Unidos con algunos de los problemas de modernización de la defensa de sus aliados europeos. La guerra de Iraq ha mostrado que Estados Unidos enfrenta graves tensiones para librar incluso un conflicto de baja intensidad prolongado. Esto no se debe a que Estados Unidos no pueda usar sus inmensas ventajas en fuerzas convencionales de alta tecnología para librar guerras adicionales o mucho más largas; se debe en cambio a que no puede hacerlo con su estructura de fuerza actual y mantener el despliegue y rotación necesarios para retener a sus fuerzas profesionales especializadas. Apenas han comenzado los cambios importantes necesarios para permitirle a Estados Unidos librar guerras asimétricas eficientemente.

Por lo tanto, Estados Unidos necesita más que coaliciones políticas. Necesita coaliciones combatientes.

No obstante, a pesar de los problemas estadounidenses, los aliados europeos saben bien que la modernización militar y la transformación de fuerzas de Estados Unidos están aventajando grandemente a las de ellos mismos. Esto es en parte el resultado de estructuras de fuerzas mucho más eficientes y de prioridades de mejoramiento de fuerzas mucho más claras y funcionales en Estados Unidos. Es también parcialmente el resultado del hecho de que la mayor parte de las naciones europeas están mucho más preocupadas por las prioridades

económicas y sociales y por el futuro de la Unión Europea (UE) que en gastos de estrategia y de defensa.

Sin embargo, es también porque Estados Unidos dedica más dinero a la defensa.

Aunque Europa no puede permitirse replicar algo parecido a la mezcla de medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, sistemas de ataque de precisión a larga distancia, infraestructura de proyección de poderío y desarrollo de capacidades de guerra envolvente de Estados Unidos, sólo está gastando alrededor de 140.000 millones de dólares en la coordinación limitada entre las fuerzas tradicionales sin una clara misión actual.

Gran Bretaña es el estado europeo que realmente ha comenzado a encontrar un compromiso efectivo entre la acción independiente y la necesidad de depender de los sistemas y apoyo de Estados Unidos en contingencias importantes de proyección de poderío; pero aún así está haciendo todavía reducciones graduales de sus fuerzas y planes de modernización.

Los planes de fuerzas de Francia están menos hipotecados por el financiamiento insuficiente y son más innovadores. Ha actuado mejor que muchas otras potencias europeas en el logro de un nuevo equilibrio entre la modernización, la reforma y los gastos militares^o aunque una gran parte de las fuerzas francesas todavía carecen de despliegue significativo en cualquier área donde realmente podrían ser necesarias.

Aunque Alemania todavía tiene algunos elementos de fuerzas de alta capacidad, está gastando menos de lo que gastaba durante la guerra fría (como porcentaje del producto interno bruto), y mucho menos que Francia y Gran Bretaña e incluso la mayoría de Europa, para no hablar de Estados Unidos. Esto, simplemente, es demasiado poco para modernizar sus fuerzas. Más aún, ahora Alemania está comprometida políticamente a un gasto marcadamente insuficiente hasta el 2007, y el método alemán de preservar estructuras de fuerza anticuadas y la conscripción podría ser políticamente correcto en la política interna, pero es extraordinariamente poco económico

en lo que se refiere a la capacidad militar.

La mayoría de los estados europeos más pequeños ha sido lenta en abandonar su método tradicional de planificación de fuerzas y, en cambio, se especializa en la capacidad de proyección significativa del poderío. Noruega, por ejemplo, es uno de los pocos estados más pequeños que se especializa eficazmente en misiones como las de fuerzas especiales, en vez de tratar de mantener una inalcanzable mezcla tradicional de fuerzas terrestres, navales y aéreas. Polonia y España también han demostrado que pueden proyectar fuerzas con presupuestos limitados. Pero demasiadas naciones europeas se están volviendo un hogar militar de ancianos.

Dependencia de la energía del Medio Oriente ¹

El Gran Medio Oriente involucra intereses de seguridad nacional estratégicos vitales tanto para Europa como para Estados Unidos. Las naciones industrializadas del mundo son de manera sostenida cada vez más dependientes de una economía mundial alimentada por las exportaciones de energía del Medio Oriente, y esta dependencia aumenta rápidamente, no importa si los estados individuales incrementen o no sus importaciones directas de petróleo desde el Golfo Pérsico y el norte de África.

Esto es porque el tamaño de las importaciones de petróleo directas son sólo una medida parcial de la dependencia estratégica. Estados Unidos y las economías europeas son crecientemente dependientes de las importaciones de energía de Asia y de otras regiones. La Administración de Información de Energía de Estados Unidos no hace estimados de las importaciones indirectas de petróleo del Medio Oriente, es decir, el petróleo que las naciones que exportan bienes terminados a Estados Unidos y a Europa deben importar a fin de producir esos bienes. Si se incluyeran estas importaciones, la cifra resultante de dependencia de Estados Unidos, por ejemplo, bien podría ser el 30-40 por ciento más alta.

Más aún, los estados industrializados dependen cada vez más de la salud de la economía global. Por ejemplo, con la excepción de América Latina, México y Canadá, todos los socios comerciales

principales de Estados Unidos dependen críticamente de las exportaciones de petróleo del Medio Oriente.

Los problemas de seguridad duraderos del Medio Oriente

La amenaza del extremismo islámico es otro interés estratégico unificador, y uno que perdurará mucho después que hayan terminado los problemas de hoy con Iraq, el Talibán y al-Qaeda. Los problemas del terrorismo y del extremismo islámico tienen un profundo origen cultural e ideológico. Están afectados por el amplio fracaso de la política secular y de las ideologías en gran parte del Medio Oriente y por los cambios sociales y culturales radicales impuestos por el derrumbe de muchos sectores agrícolas, la hiperurbanización y los arrolladores cambios en la prensa y las comunicaciones como la televisión por satélite e Internet.

El “choque cultural” y los problemas políticos resultantes casi aseguran un largo período de inestabilidad en gran parte del Medio Oriente para tratar de encontrar seguridad en la religión y un renacimiento de la cultura árabe. Al mismo tiempo, el impacto del colonialismo turco y occidental, la tensión religiosa, el conflicto árabe-israelí y la hostilidad hacia el materialismo inasequible de Occidente se combinan para crear hostilidad hacia Estados Unidos y Europa. Estos problemas son afectados por grandes presiones económicas y demográficas.

El desarrollo económico regional ha sido pobre desde que se terminó el auge petrolero a fines de la década de 1970. El informe del Banco Mundial sobre el desarrollo económico global del 2003 muestra que el crecimiento del ingreso per cápita en precios constantes cayó del 3,6 por ciento durante 1971-1980 al -0,6 por ciento durante 1981-1990 y fue de sólo el 1 por ciento en 1991-2000, lo cual refleja un ingreso estático durante casi 20 años en una región con una equidad de distribución del ingreso extremadamente pobre.

Algunos estados como Kuwait, Qatar y los Emiratos Arabes Unidos tienen una riqueza de petróleo y gas per cápita tan alta que podrían comprar su salida de

sus problemas de manera indefinida. Sin embargo, la mayor parte de los estados del Medio Oriente sufren severamente debido a la mala administración económica y al control excesivo de la economía por el estado. La reforma económica estructural ha comenzado en Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Arabia Saudita, el Líbano y Bahrein. Esta reforma, sin embargo, sigue siendo sumamente incierta y ninguno la ha desarrollado todavía hasta el punto en el que tenga una perspectiva seria de éxito.

Los otros estados del Medio Oriente tienen perspectivas económicas inciertas a corto y mediano plazo, y esto es cierto también de la mayoría de los exportadores de petróleo. Arabia Saudita, por ejemplo, ha experimentado déficit presupuestarios durante una década y su riqueza petrolera está resultando cada vez más marginal a medida que su población crece mucho más rápidamente que su economía. Las economías israelí y palestina han sido paralizadas por la guerra. Egipto, Jordania, el Líbano y Siria están experimentando graves problemas económicos y demográficos, y la economía iraquí ya es débil y puede enfrentar sacudidas futuras. La economía iraní está en una grave crisis, complicada por profundos conflictos ideológicos.

El resultado final es que una combinación de ingresos petroleros fluctuantes, altas tasas de crecimiento de población y el fracaso para modernizar y diversificar la economía general amenazan con convertir la pasada riqueza petrolera de los estados exportadores en pobreza petrolera.

Estas presiones económicas se complican con los grandes problemas demográficos. La población total del Medio Oriente y del norte de África ha crecido de 78,6 millones en 1950 a 307,1 millones en el 2000. Proyecciones conservadoras la calculan en 376,2 millones en el 2010, 522,3 millones en el 2030 y 656,3 millones en el 2050. Este crecimiento agotará el abastecimiento de agua natural, forzará una dependencia permanente de las importaciones de alimentos y elevará el tamaño de la población trabajadora joven (15 a 30 años de edad) de 20,5 millones en 1950 a 145,2 millones en 2050. Con más del 40 por ciento de la población de la región

actualmente de 14 años o más joven, habrá una oleada inmensa de tensión futura sobre los sistemas sociales, educativos, políticos y económicos.

Además, las estructuras políticas permanecen frágiles y en gran parte autoritarias no importa cual sea la estructura formal del gobierno. En términos amplios, ningún estado de la región ha conseguido crear una cultura política secular que brinde un pluralismo efectivo.

La turbulencia social resultante se complica con la extremada juventud de la población de la región, sistemas educativos anticuados cuyos recursos ya no dan más, y el fracaso del mercado laboral para crear empleos para muchos de los hombres jóvenes que entran a la fuerza laboral. La emigración crea otra fuente de turbulencia social, en tanto que las barreras religiosas y culturales y la cuestión del empleo de las mujeres agrava otros problemas de productividad y competitividad con las regiones desarrolladas.

¿ES 2004 EL AÑO DE LA OTAN Y DEL GRAN MEDIO ORIENTE?

Hay graves desafíos prácticos para forjar la cooperación dentro de la OTAN sobre el Medio Oriente. Son varios los factores involucrados:

Iraq

No importa cual haya sido el origen y la justificación de la guerra en Iraq, las naciones de Europa ahora no pueden quedarse a un lado y permitir fácilmente que fracase la coalición encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña. Al mismo tiempo, los problemas de Iraq son tanto políticos y económicos como militares, y está muy lejos de verse con claridad lo que requerirá realmente una misión de la OTAN.

- Iraq simplemente podría no llegar a ser suficientemente estable y viable para hacer lugar a un rol importante de Estados Unidos y Europa como el que imagina Estados Unidos. Si quiere o no a Estados Unidos en cualquier clase de papel de asesor importante y tutela es una cuestión completamente diferente, y podría ser apenas marginalmente más tolerante de la OTAN y de una

presencia europea importante, a menos que pueda jugarla contra Estados Unidos.

- Estados Unidos bien podría derrotar a los insurgentes, pero si no lo hace, está pidiendo a la OTAN – específicamente a la OTAN europea – que asuma una misión de seguridad sin fin definido que involucrará combates verdaderos. La división multinacional ha mostrado que una mezcla muy diversa de fuerzas polacas, españolas, ucranianas y otras pueden trabajar bien en una misión de mantenimiento de la paz en un área relativamente estable usando los procedimientos de la OTAN. Un conflicto de baja intensidad sostenido y el terrorismo podrían ser bastante diferentes. Tampoco está claro si podrán conseguir el apoyo político necesario aunque un número de ministerios de defensa europeos perciban esta misión como deseable.
- Estados Unidos está hablando acerca de una seria proyección de poderío europeo, y las conversaciones de la UE y la OTAN hasta la fecha plantean graves dudas sobre cuán bien cualquier país europeo que no sea Gran Bretaña comprende realmente los costos y dificultades de proyectar grandes fuerzas a gran distancia.
- Dar semejante misión a la OTAN desafía indirectamente al menos las actuales políticas francesa y alemana sobre Iraq y significa un compromiso mayor con la OTAN contra otros intereses. Un papel francés y alemán más grande también significa compromisos estadounidenses importantes.
- La duración de la misión será una cuestión a considerar tanto en Iraq como en Afganistán. Es fácil entrar en esos papeles. El hecho de que las fuerzas de paz están en su quinto año en Kosovo y en su octavo año en Bosnia muestra que es mucho más difícil salir.
- Las cuestiones económica y petrolera en Iraq se tornarán cada vez más importantes durante 2004, así como la cuestión de quien da y quien maneja qué en materia de ayuda, perdón de la deuda y

reparaciones.

Afganistán

Europa y la OTAN ya están desempeñando un papel importante en Afganistán. Alemania en particular ha mostrado liderazgo al tratar con los problemas económicos y políticos de Afganistán. Sin embargo, existen las siguientes cuestiones prácticas:

- Al margen de los progresos en la Loya Jirga, los desafíos de transformar “Kabulistán” en Afganistán van a seguir siendo graves e involucrarán una serie de retos políticos y económicos nacionales, así como militares. Esta tarea de construcción de la nación presenta más problemas en lo que respecta a costos y recursos. Además, simplemente no está claro que haya un plan viable que pueda superar las divisiones internas de Afganistán, la debilidad de su gobierno central y los problemas críticos del desarrollo económico.
- El problema de seguridad se extiende profundamente en Pakistán, y es impulsado fuertemente por los extremistas islámicos paquistaníes, al-Qaeda y los nuevos movimientos Salafi. Debe definirse el papel de la OTAN para tratar con estos asuntos, los cuales podrían presentar tantos problemas como en Afganistán.
- De manera más general, simplemente no está claro donde termina el “Gran Medio Oriente”. Si puede incluir a Afganistán e Iraq, también puede incluir a Pakistán, el Caspio y Asia Central. En el proceso, aumenta el riesgo de que surjan nuevas tensiones y diferencias sobre casos dados.
- Afganistán se encuentra en el patio trasero de Rusia e involucra los intereses de seguridad rusos. A menos que Rusia tenga un papel claro, podría encontrar poco atractiva la perspectiva de una misión importante de la OTAN allí. Tampoco está claro si semejante misión puede ser separada completamente de los movimientos extremistas islámicos en el resto de Asia Central. China e Irán también serán actores interesados (e interesantes).

El desafío árabe-israelí

Un desafío regional igualmente grave es el proceso de paz árabe-israelí. Ningún asunto polariza más al mundo árabe e islámico que el conflicto israelí-palestino. Este aspecto de hostilidad está dirigido en gran parte contra Estados Unidos y no contra Occidente en general, debido a que los gobiernos y la opinión pública europeos son mucho más críticos de Israel que cualquier partido político o el pueblo estadounidenses.

La Hoja de Ruta parecía ofrecer una salida – un compromiso en torno al cual podía unirse Occidente – pero sigue inerte. Israel y los palestinos ya tienen dos liderazgos y estructuras políticas fracasadas que son incapaces de avanzar hacia una paz verdadera. Bien podrían tener también dos pueblos fracasados, en los que la mayoría en cada lado está demasiado enojada y temerosa para llegar a un compromiso o para ver las necesidades válidas del otro.

Una combinación del muro de seguridad y colonias israelíes por un lado y el terrorismo palestino por el otro, podrían empujar a Israel a tomar medidas que hagan casi imposible un estado palestino significativo en la Ribera Occidental^o si realmente la demografía y las economías de Gaza y de la Ribera Occidental ya no lo han hecho así. Ciertamente, la falta de habilidad de Estados Unidos y de Europa para acordar sobre los detalles de la frontera y cuestiones de Israel como el estatus de Jerusalén cuando se formulaba la Hoja de Ruta no van a ser un desafío más fácil en el futuro.

La situación plantea las siguientes cuestiones:

¿Puede separarse un papel de la OTAN/Europa en Iraq y Afganistán de la cuestión de la paz árabe-israelí? Probablemente sí ante los ojos estadounidenses, pero no ante los ojos europeos y probablemente no ante los ojos árabes o islámicos dada la hostilidad hacia misiones relacionadas estrechamente con Estados Unidos. Una opción mejor de pacificación sería que el papel de liderazgo lo asuman Gran Bretaña y otras naciones europeas en las que Estados Unidos esté dispuesto a confiar y considere plenamente sensibles a los intereses

israelíes.

¿Puede ignorar la OTAN la posible necesidad de una misión pacificadora conjunta para tratar la cuestión árabe-israelí? La guerra no es todavía tan brutal ni exigente de recursos para que el liderazgo político y la opinión popular en cualquiera de los lados acepte una paz por agotamiento, y durante mucho tiempo ha sido imposible la paz por la confianza. Para empeorar las perspectivas de una paz basada en la confianza, sin embargo, podría ser necesaria alguna forma de papel militar externo. Pero no va a ser nada fácil que se llegue a un acuerdo sobre esto dentro de la OTAN, y cualquier acción militar casi ciertamente tendrá que ser vinculada con un programa de ayuda económica igualmente prolongado y costoso.

Irán

Europa podría unirse a Estados Unidos para tratar de bloquear la proliferación iraní, pero no ve a Irán como parte de un eje del mal. Mientras Estados Unidos procuraba sancionar a Irán, Europa buscaba el diálogo, los intercambios culturales y los vínculos económicos, un método que parece más exitoso y que probablemente dará más influencia y poder a las fuerzas moderadas en Irán. El gobierno de Bush podría estar alejándose de las sanciones y de la contención, pero cualquier política de seguridad unificada para el Gran Medio Oriente debe tratar con Irán.

La guerra contra el terrorismo

Ninguna de las consideraciones previas ha abordado la necesidad de tratar con el problema más amplio del terrorismo islámico y la necesidad de desarrollar métodos mejor integrados y más eficaces de contraterrorismo y seguridad interior. Ya se están realizando mejoras importantes de muchas maneras. Hay por lejos mejor cooperación y distribución de información de inteligencia entre los países, mejor diálogo sobre defensa nacional y mejor cooperación con Interpol. La OTAN está desarrollando una función como organismo de intercambio de información nacional de inteligencia y análisis.

La necesidad de seguir aumentando este progreso e impulso es vital, pero esto plantea casi tantas

cuestiones sobre el nivel de gastos, y la habilidad de llegar a acuerdos sobre las políticas comunes, como las que plantea la misión de seguridad militar.

El choque entre civilizaciones versus el choque dentro de una civilización

Finalmente, oculta debajo de todas estas cuestiones de seguridad y diplomáticas, se encuentra el asunto más amplio de cómo debería atender Occidente los conflictos y tensiones dentro de los mundos árabe e islámico, y particularmente el desafío que plantea el extremismo islámico a la estabilidad y a los sistemas políticos de las naciones de la región y, por lo tanto, a otros.

El problema del enfoque de Occidente hacia el Gran Medio Oriente se complica con la falta de comprensión del Islam, de Irán y del mundo árabe, y algunas veces por el prejuicio cultural y racial, abierto o tácito. En el caso de Estados Unidos se agregan a esos malos entendidos los vínculos con Israel y los atentados del 11/9. En Europa, las cuestiones son influidas por el ataque contra España en marzo y la amenaza de futuros actos de terrorismo, así como por el impacto cultural y económico de la inmigración legal e ilegal, a pesar de que la demografía europea virtualmente fuerza a Europa a depender de la mano de obra inmigrante de los mundos árabe e islámico bastante más allá de la próxima generación.

No obstante, dejando a un lado a Huntington [Samuel Huntington, autor de *The Clash of Civilizations – El choque de las civilizaciones*], el verdadero problema no es un "choque de civilizaciones" entre Occidente y el mundo árabe-islámico, sino el choque dentro del mundo árabe-islámico. El verdadero problema es si puede tratar con sus propias presiones políticas, culturales, económicas y demográficas por medio de la reforma y de la evolución o si enfrentará un período prolongado de violencia y de revolución. También es si Argelia e Irán serán la encarnación de lo que el extremismo islámico traerá a la región.

Bien podría ser que las fuerzas en acción dentro del mundo árabe-islámico sean tan grandes y tengan tanto impulso que los esfuerzos de Occidente para apoyar la evolución y la reforma puedan tener apenas

un impacto marginal, como en el pasado. Ha habido abundante diálogo, alguna ayuda económica, una inundación de ventas innecesarias de armas y poco progreso sustancial. Lo mismo es cierto respecto a los esfuerzos de ayuda militar y de seguridad. Unos diez años de Diálogo Mediterráneo en la OTAN hasta ahora no han producido virtualmente nada sino diálogo. Sería útil una relación más significativa.

CONCLUSIÓN

Occidente no puede esperar tratar los problemas de inestabilidad, violencia y terrorismo dentro del mundo árabe/islámico a menos que haga un intento verdadero de tratar las causas básicas. También debe desarrollar una asociación ideológica con los regímenes moderados y con los intelectuales árabes e islámicos para tener una posibilidad de derrotar a una ideología hostil.

El gobierno de Bush ha tocado todos estos asuntos en su llamado a la democracia en el mundo árabe, como lo han hecho exhortaciones europeas similares de reforma, pero hasta ahora hay pocas pruebas de que alguien le esté dando forma a las políticas prácticas y sutiles que hacen falta para satisfacer las necesidades muy diferentes de estados árabes e islámicos muy individuales. ¿Cómo se convierte en democracias verdaderas y estables a regímenes que no tienen partidos políticos verdaderos o experiencia con el pluralismo? ¿Cómo se resuelve la necesidad de poner a la par las reglas del imperio del derecho y de los derechos humanos de culturas políticas seculares? ¿Qué se va a hacer para tratar los problemas de la demografía y la necesidad de reformas económicas importantes? Intencionalmente o no, a la gente de la región le parece que los esfuerzos actuales en general persiguen un cambio de régimen favorable a Estados Unidos, más que un apoyo a una reforma verdadera y práctica.

Si Occidente sólo trata con el Gran Medio Oriente en términos de seguridad y de la OTAN, lo mejor que puede esperar es una mezcla de contención, extremismo y guerra ocasional. Para eliminar el terrorismo o lograr seguridad energética, deben atenderse las causas básicas de los problemas de la región de una manera tan completa y práctica como

las de cualquier misión militar. ●

¹ Para obtener información específica sobre las proyecciones de dependencia petrolera mundial del Medio Oriente, ver Energy Information Agency, International Energy Outlook, 2003, Washington, DOE/EIA-0484 (2003), Mayo 2003, páginas 42, 45, 185, 237; International Energy Agency, World Energy Outlook, 2002 Insights, Paris, IEA, 2002, páginas 91-93, 106-107; y BP/Amoco, BP Statistical Review of World Energy, Londres, BP, 2003, páginas. 6-7,17.

Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente reflejan los puntos de vista o las política del gobierno de Estados Unidos.

PROPUESTAS PARA RENOVAR LA ASOCIACIÓN ATLÁNTICA

Por el doctor Charles A. Kupchan

Miembro principal y director de Estudios Europeos en el Consejo de Relaciones Exteriores



La OTAN debe adaptarse a las nuevas realidades geopolíticas y trazar nuevas "reglas del camino". Para avanzar con éxito, la Alianza debe desarrollar políticas comunes en lo que toca a ocuparse de los estados irresponsables, el uso de la fuerza militar, la función de las instituciones multilaterales y cómo llevar al Gran Medio Oriente la reforma política y económica. Es también hora de aclarar los propósitos y beneficios de la integración europea.

Los logros de la Alianza Atlántica son notables. La historia registra pocas alianzas, si alguna, que hayan rendido tantos beneficios a sus miembros y a la comunidad internacional más general.

A pesar de estos logros, la relación transatlántica está hoy bajo mayor tensión que en cualquier otro momento, por lo menos en una generación. Muchos europeos presumen una intención maligna de parte de Estados Unidos. Muchos estadounidenses resienten el comportamiento europeo y desechan las percepciones europeas de las amenazas de hoy. La convicción de que Estados Unidos es una superpotencia que tiene que ser contenida se ha puesto de moda en Europa. Confiar en coaliciones de la voluntad de actuar cuando las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no actúan, se ha convertido en la política de Estados Unidos.

La guerra de Iraq llevó estas tensiones al punto de crisis. Francia y Alemania organizaron la resistencia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — junto con Rusia, históricamente el principal adversario de la OTAN. La administración Bush, a su vez, trató de separar estos estados de otros miembros de la Alianza y la Unión Europea (UE). En determinado momento, la retórica reemplazó a la diplomacia como instrumento primordial de la toma de posiciones, la formulación de críticas y la formación de coaliciones.

Estos eventos fueron, como mínimo, desacostumbrados. El resultado particular se vio influido por las políticas nacionales, la personalidad, los errores de comunicación y la circunstancia desafortunada. Sin embargo, lo que ocurrió fue algo más que una intersección de acontecimientos inesperados, disputas en torno a políticas y mala suerte. Las raíces del conflicto en torno a Iraq se extienden por lo menos hasta el 9 de noviembre, el día en que cayó el Muro de Berlín; se vieron fortalecidos, a su vez, por los acontecimientos del 11 de septiembre, el día del 2001 en que los terroristas destruyeron el Centro Mundial del Comercio, atacaron el Pentágono y mataron a cerca de 3.000 personas inocentes.

Cuando se derrumbó el imperio soviético en Europa Oriental, desapareció la razón principal de la solidaridad de la OTAN. Si el 9 de noviembre aumentó el alcance de los desacuerdos entre Estados Unidos y Europa, el 11 de septiembre echó las bases de desacuerdos que son verdaderamente peligrosos para la relación transatlántica. Los ataques de ese día produjeron la reorientación más general de la gran estrategia estadounidense en más de medio siglo. La meta de Washington no sería en adelante sólo

Este ensayo es una versión abreviada del informe de un grupo de trabajo independiente patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores, presidido por Henry A. Kissinger y Lawrence H. Summers. Charles Kupchan se desempeñó como director del proyecto. El texto completo de "Renewing the Atlantic Partnership" puede verse en http://www.cfr.org/pdf/Europe_TF.pdf

contener y disuadir a los estados hostiles, sino también atacar a los terroristas y a los regímenes que dan refugio a los terroristas antes de que puedan actuar. Las estrategias europeas, en contraste, no sufrieron una revisión comparable. De hecho, muchos aliados de la OTAN se quejaron del unilateralismo estadounidense, mientras ponían en tela de juicio la insistencia de la administración en que la seguridad de todas las naciones estaba ahora en peligro.

Estos cambios en la relación entre Estados Unidos y Europa — las consecuencias del 9 de noviembre y el 11 de septiembre — hacen evidente que las relaciones transatlánticas necesitan con urgencia una reevaluación.

Frente a los desafíos crecientes a la integridad de Occidente, ¿qué puede hacerse para poner la asociación atlántica otra vez sobre una base sólida?

LAS LECCIONES A APRENDER

Europeos y estadounidenses deben ahora colaborar para asegurar que la crisis de Iraq se convierta en una anomalía en su relación, no en un precedente para el futuro. Para hacerlo así, las naciones atlánticas deben aprovechar las lecciones de su pasado común:

Lección Número Uno: Ninguna alianza puede funcionar exitosamente en ausencia de una estrategia común, o en presencia de estrategias que compiten entre sí.

Una alianza tiene sentido sólo cuando sus miembros ajustan sus políticas para tener en cuenta los intereses de sus socios, cuando hacen por otras cosas que no harían si no existiera la alianza. Si la relación transatlántica ha de continuar significando lo que ha significado en el pasado, ambos lados deben aprender de su fracaso en Iraq. Los estadounidenses necesitarán reafirmar la percepción que dio forma a su estrategia en relación con los aliados a lo largo de la Guerra Fría: que el poder de actuar no es necesariamente el poder de persuadir; que incluso en una alianza en la que las capacidades militares están distribuidas desproporcionadamente, los costos del unilateralismo pueden exceder a los que involucra buscar el consentimiento. Los europeos, a su vez,

necesitarán reconocer que el mundo posterior al 11 de septiembre no es seguro, de ningún modo, para las sociedades transatlánticas, que los peligros que lo volvieron inseguro no proceden de Washington, y que ni la nostalgia del pasado ni el insularismo del presente bastarán para lidiar con esas amenazas. El objetivo no es tanto un consenso formal — cuya búsqueda puede ser debilitadora y paralizante — sino un sentido común de dirección.

Lección Número Dos: Una estrategia común no requiere capacidades equivalentes.

La capacidad de complementarse debe considerarse un activo, no un pasivo. Si Estados Unidos es la nación indispensable en términos de su poderío militar, entonces los europeos son aliados indispensables en la mayoría de las otras categorías de poder de las que depende el arte de gobernar. Ya sea que los temas sean el antiterrorismo, la liberalización del comercio, la prevención del crimen internacional, la contención de las armas de destrucción en masa, la reconstrucción de los estados luego de un conflicto, el combate contra la pobreza, la lucha contra las enfermedades o la propagación de la democracia y los derechos humanos, las prioridades europeas y estadounidenses se complementan entre sí mucho más a menudo que lo que compiten unas con otras.

Lección Número Tres: Ha llegado la hora de aclarar los propósitos y beneficios de la integración europea.

El ritmo y el alcance de la integración europea son cuestiones que los europeos deben decidir. Pero la respuesta estadounidense a este proceso se vería afectada por la forma en que los líderes y electorados de la UE perciben la función de la unión. Configurar la UE como un contrapeso de Estados Unidos, aun cuando sea sólo con propósitos retóricos, alimentará con seguridad la tensión transatlántica y estimulará a Washington a buscar aliados internacionales en otra parte. Si, empero, la UE estructura sus políticas en términos complementarios, como lo ha hecho anteriormente, Washington debería seguir mirando la profundización y ampliación de Europa como algo que sirve los intereses de Estados Unidos. Una Europa más profunda podría asegurar el carácter irreversible de la unión y podría conducir a una UE militarmente más capaz, que podría, con el tiempo,

llegar a ser un socio más efectivo de Estados Unidos. Una Europa más amplia podría asegurar que la paz, la democracia y la prosperidad sigan propagándose hacia el este, en convergencia, por lo tanto, con las que podrían ser tendencias similares en Rusia.

Por lo tanto, ambos lados del Atlántico tienen papeles importantes que desempeñar en la conformación del futuro de la UE. Los líderes estadounidenses deben resolver su ambivalencia de larga data en torno a la incipiente entidad europea. Los líderes europeos deben resistir la tentación de definir su identidad en oposición a Estados Unidos. Aquellos que creen en la asociación atlántica deben hacerse oír instando a una Europa que siga siendo un socio firme de Estados Unidos, incluso mientras se fortalece a sí misma y amplía su función internacional.

TAREAS COMUNES

A medida que las democracias atlánticas trabajan para renovar su asociación, deben concentrarse en las tareas comunes siguientes:

Adaptar la OTAN a las Nuevas Realidades Geopolíticas.

Hoy día los principios de la OTAN siguen siendo válidos, pero no ocurre lo mismo con todas sus prácticas históricas. Ya no hay necesidad de una gran presencia militar estadounidense en medio de Europa; ya tienen lugar nuevos despliegues en otros lugares. Las amenazas que enfrenta la Alianza son más diversas que durante la Guerra Fría; de ahí que los intereses de seguridad estadounidenses y europeos ya no se correspondan tan precisamente como lo hicieron una vez. La OTAN necesita ser más flexible en sus procedimientos y más ambiciosa en sus misiones que lo que ha sido en el pasado.

Incluso si Estados Unidos reduce la cantidad de sus tropas desplegadas en el continente, debería mantener una presencia suficiente para asegurar tanto la capacidad de operar en relación mutua como el sentido de propósito colectivo que deriva de una estructura militar integrada. Al mismo tiempo, debería acoger mejor los esfuerzos de la UE para asumir una función más prominente en la administración de la seguridad europea.

La dirección general de la política debería ser clara: que Estados Unidos sigue acogiendo con agrado lo que ha buscado desde los días iniciales de la Guerra Fría: una Europa en la que los europeos asumen la responsabilidad primordial de su propia seguridad.

La OTAN debe reconocer el grado en que las secuelas del 9 de noviembre y el 11 de septiembre transformaron las prioridades estratégicas de Estados Unidos. A medida que Estados Unidos despliega sus fuerzas fuera de Europa, la Alianza debe encontrar el equilibrio apropiado entre un nuevo hincapié en las misiones fuera del área y su enfoque tradicional en la seguridad europea. Aunque la OTAN siga manteniéndose activa tanto dentro como fuera de los confines geográficos de Europa, es necesario que haya una comprensión común de que la OTAN debe, cada vez más, preocuparse ella misma de las amenazas que provienen de fuera de Europa, si la Alianza ha de demostrar que es un elemento central del mundo posterior al 9 de noviembre (y el 11 de septiembre), tal como lo fue todo a lo largo de la Guerra Fría.

Establecer Nuevas Pautas para el Uso de la Fuerza Militar

Durante el último medio siglo, un rasgo distintivo de la asociación transatlántica ha sido el acuerdo en torno a los principios básicos que regían el empleo de capacidades militares. Hoy, nuevos retos exigen una reevaluación de estos principios. La Alianza Atlántica puede ayudar a resolver este problema estableciendo "reglas de camino" en relación con los usos preventivos de la fuerza militar. Esto podría comenzar con un consenso sobre lo que no debe hacerse: por ejemplo, los europeos podrían aceptar no rechazar en principio la acción preventiva, mientras que los estadounidenses aceptarían que la prevención se reservaría para casos especiales y no sería el elemento central de la estrategia de Estados Unidos. Ambas partes podrían reconocer luego el progreso que ya se ha logrado en cuanto a especificar las condiciones en las que se justifica la intervención: combatir el terrorismo (como en Afganistán), respaldar las inspecciones sancionadas multilateralmente (como en Iraq), o alcanzar metas humanitarias (como en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental). Documentos recientes de planificación de

la Unión Europea reclaman una acción vigorosa para contener las amenazas del terrorismo y las armas de destrucción en masa, como lo ha reclamado también el secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan. Estas tendencias sugieren que Estados Unidos, la OTAN, la UE y la ONU podrían encontrar en este tema más puntos comunes que los que podrían esperarse de la retórica.

Desarrollar una Política Común en Relación con los Estados Irresponsables.

Los ataques preventivos deben ser siempre un último recurso. La Alianza Transatlántica debería también acordar cómo prevenir situaciones que podrían requerirlos. Eso significa desarrollar políticas compatibles en relación con los estados que poseen o tratan de poseer armas de destrucción en masa, que den refugio a los terroristas o apoyen el terrorismo, y que procuran, a través de estos medios, desafiar el orden internacional que europeos y estadounidenses han creado y deben mantener. Los europeos deberían reconocer la necesidad de amenazas creíbles, no simplemente estímulos, al lidiar con los estados irresponsables: la diplomacia coercitiva es en ocasiones necesaria para lograr resultados. Los estadounidenses necesitan estar preparados para incluir estímulos en su estrategia; las amenazas no resultan en aceptación, en todos los casos.

Los socios atlánticos necesitan asegurar que su búsqueda de un terreno común no se convierta en un pretexto para procrastinar, dándoles a los estados irresponsables, por lo tanto, más tiempo para desarrollar sus capacidades de armamentos. Las iniciativas en curso deberían, en consecuencia, acelerarse — incluso la profundización de la cooperación en asegurar los materiales nucleares en la ex Unión Soviética; fortalecer los vínculos entre los servicios de inteligencia estadounidenses y europeos; ampliar el programa de búsqueda y decomiso navales recientemente iniciado, conocido más formalmente como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación; cerrar las escapatorias legales del régimen de no proliferación que permiten a los países acumular ilegalmente acopios de combustible nuclear; y hacer más estrechos los mecanismos de ejecución para responder a las violaciones de los

regímenes contra la proliferación existentes.

Acordar la Función de las Instituciones Multilaterales.

El desacuerdo en torno a la eficacia y responsabilidad de las instituciones internacionales ha sido una fuente importante de discordia transatlántica desde por lo menos mediados de la década de los 90. Luego de las disputas en torno al Tratado de Prohibición General de Ensayos, el Protocolo de Kyoto y el Tribunal Penal Internacional, hay ahora en Europa — y entre los críticos de la administración Bush en Estados Unidos — un sentimiento creciente de que los estadounidenses se convierten en unilateralistas irreductibles, en tanto que a los europeos sus detractores estadounidenses los consideran multilateralistas faltos de sentido crítico e ingenuos cuyo objetivo real es constreñir el poderío estadounidense.

Estas percepciones pasan por alto la naturaleza del problema. Los desacuerdos en cuanto a políticas, no las diferencias acerca de la utilidad de las instituciones internacionales, son los que han causado la mayoría de estos choques. Si estadounidenses y europeos hubieran llegado a un consenso en torno a los problemas involucrados, las disputas sobre procedimientos habrían parecido mucho menos graves.

Como lo pusieron en evidencia las experiencias de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, cuando Estados Unidos y sus aliados europeos concuerdan en objetivos de políticas, las estructuras institucionales para ponerlos en práctica por lo general los siguen.

Hay ahora razones apremiantes, a ambos lados del Atlántico, para revivir esta tradición de que la función determina la forma. Europa encontrará que las instituciones internacionales serán mucho menos efectivas si la única superpotencia del mundo se aparta de ellas. Estados Unidos pierde apoyo en el exterior cuando se lo ve actuando unilateralmente, lo que hace más difícil para Washington reclutar aliados en la búsqueda de sus objetivos y obtener apoyo interno.

Crear un Enfoque Común del Gran Medio Oriente.

El Gran Medio Oriente es la parte del mundo con mayor potencial para afectar la seguridad y prosperidad de europeos y estadounidenses por igual. La comunidad transatlántica debe abordar cuatro temas centrales, el primero de los cuales es Iraq. Europeos y estadounidenses deben dejar de lado las ambiciones políticas y económicas estrechas en la región y asumir conjuntamente la responsabilidad de estabilizar el país. La OTAN, que ya demuestra lo que vale en Afganistán, es una sucesora natural de la actual presencia militar internacional en Iraq. Si un aumento substancial del apoyo financiero y militar europeo ha de ser bienvenido, Estados Unidos debe estar preparado para una mayor participación europea en la administración política de Iraq.

Irán es un segundo tema. Irán experimenta un considerable debate interno acerca de la dirección de sus políticas nacionales y su política exterior. Estadounidenses y europeos deberían coordinar sus políticas — de ser posible, hacerlo también con Rusia — para asegurar que los iraníes comprendan a plenitud cómo reaccionará la comunidad internacional a sus decisiones relativas a la proliferación, el apoyo al terrorismo y la democracia. La importancia de alentar la reforma política en Irán y neutralizar amenazas potenciales debería darle a Europa y a Estados Unidos un fuerte incentivo para actuar al unísono.

Un tercer problema es el conflicto israelí-palestino. La difundida percepción europea de que Estados Unidos favorece unilateralmente a Israel debilita el apoyo a la política estadounidense en Europa. Entretanto, muchos de los responsables del trazado de las políticas estadounidenses consideran deliberadamente propalestina la política europea en relación con la disputa. Es necesario que ambos lados hagan un esfuerzo para llegar a una posición común: Estados Unidos necesita definir más precisamente su concepto de un estado palestino; Europa debe tomar

con más seriedad las preocupaciones de Israel en materia de seguridad.

Una cuarta área de cooperación transatlántica en el Gran Medio Oriente concierne el desarrollo económico y político del área a largo plazo. Muchos países de la región se han quedado a la zaga del resto del mundo en el avance hacia las sociedades democráticas y las economías de mercado. Atender este problema requiere un esfuerzo concertado de Europa y Estados Unidos para promover la reforma política y económica. La meta debería ser no la de imponer el cambio en las sociedades tradicionales, sino más bien trabajar con los líderes políticos, económicos y cívicos locales en apoyo de un proceso gradual de reforma.

CONCLUSIÓN

Una visión de largo alcance y la valentía política sostuvieron la asociación transatlántica durante medio siglo, con un beneficio desbordante para los europeos, los estadounidenses y el mundo. Los retos son hoy diferentes, pero los beneficios de la asociación son todavía substanciales, como lo serían los costos si se dejara que la asociación se erosionara. La reciente animosidad demuestra no sólo las dificultades que surgen para Estados Unidos y Europa cuando dejan de actuar como socios, sino también los problemas apremiantes que es mejor atender juntos.

A fin de cuentas, Europa y Estados Unidos tienen mucho más que ganar como aliados que como neutrales o adversarios. Con un liderato ilustrado, los gobiernos y ciudadanos de ambos lados del Atlántico están seguros de aprehender esa realidad y actuar de acuerdo con ella. ©

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista o las políticas del gobierno de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Archick, Kristin, and Paul E. Gallis. NATO AND THE EUROPEAN UNION. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 6 April 2004. 20 p.
<http://www.fas.org/man/crs/RL32342.pdf>

Asmus, Ronald D. OPENING NATO'S DOOR: HOW THE ALLIANCE REMADE ITSELF FOR A NEW ERA. New York, NY: Council on Foreign Relations, 2002. 415 p.
http://www.cfr.org/pub5244/ronald_d_asmus/opening_natos_door.php

Barany, Zoltan. "NATO'S PEACEFUL ADVANCE." *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 1. January 2004. pp. 63-76.
http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/toc/jod15.1.html

Bensahel, Nora. THE COUNTERTERROR COALITIONS: COOPERATION WITH EUROPE, NATO, AND THE EUROPEAN UNION. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003. 80 p.
http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/toc/jod15.1.html

Bereuter, Doug, and John Lis. "BROADENING THE TRANSATLANTIC RELATIONSHIP." *The Washington Quarterly*, Vol. 27. No. 1. Winter 2003. pp. 147-162.
http://www.twq.com/04winter/docs/04winter_bereuter.pdf

Campbell, Kurt M. "THE END OF ALLIANCES?: NOT SO FAST." *The Washington Quarterly*, Vol. 27. No. 2. Spring 2004. pp. 151-163.
http://www.twq.com/04spring/docs/04spring_campbell.pdf

"CAN NATO SURVIVE EUROPE?" *The National Interest*, No. 75. Spring 2004. pp. 65-76.
<http://www.nationalinterest.org/ME2/dirmod.asp?sid=&nm=&type=pub&mod=Publications%3A%3AArticles&mid=8F3A7027421841978F18BE895F87F791&tier=3&aid=F8C136AE716A427EA14A56DA8AF0F87D>

Gallis, Paul E. NATO'S DECISION-MAKING PROCESS. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 8 March 2004. 6 p.
<http://www.pennyhill.com/europe/rs21510.html>

Gardner, Hall. "ALIGNING FOR THE FUTURE: ASSERTIVE UNILATERALISM OR CONCERT OF POWERS?" *Harvard International Review*, Vol. 24. No. 4. Winter 2003. pp. 56-61.

Gorowitz, Alan. A REPORT OF THE GEORGE C. MARSHALL EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES CONFERENCE ON: TOWARD NATO MEMBERSHIP: HARMONIZING EFFORTS IN SOUTHEAST EUROPE. Garmisch-Partenkirchen, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies, 4-7 November 2003. 4 p.
http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-pubs-index-1/static/xdocs/conf/static/conf-report_11.pdf

Kissinger, Henry A., Charles A. Kupchan, and Lawrence H. Summers. RENEWING THE ATLANTIC PARTNERSHIP. New York, NY: Council on Foreign Relations, 2004. 42 p.
http://www.cfr.org/pdf/Europe_TF.pdf

Larrabee, F. Stephen. NATO'S EASTERN AGENDA IN A NEW STRATEGIC ERA. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003. 222 p.
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1744/MR1744.pdf>

Moravcsik, Andrew. "STRIKING A NEW TRANSATLANTIC BARGAIN." *Foreign Affairs*, Vol. 82. No. 3. July/August 2003. pp. 74-89.
<http://www.foreignaffairs.org/20030701faessay15406/andrew-moravcsik/striking-a-new-transatlantic-bargain.html>

National Defense University (NDU). NATO AND THE CHALLENGES OF GLOBAL SECURITY: PROCEEDINGS. Washington, DC: NDU, 28-29 January 2004. 13 p.
<http://www.foreignaffairs.org/20030701faessay15406/andrew-moravcsik/striking-a-new-transatlantic->

bargain.html

Robertson, Lord. "OUR GRANDCHILDREN'S NATO." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8. No. 4. December 2003. pp. 509-513.
<http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?mode=byjournal&level=4&values=European+Foreign+Affairs+Review%7E2003+%26%23150%3B+Volume+++8%7EIssue++4>

Simon, Jeffrey. "PARTNERSHIP FOR PEACE: CHARTING A COURSE FOR A NEW ERA." *Strategic Forum*, No. 206. March 2004. pp. 1-6.
<http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF206/sf206.htm>

Zwack, Peter B. "A NATO-RUSSIA CONTINGENCY COMMAND." *Parameters*, Vol. 34. No. 1. Spring 2004. pp. 89-103.
<http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/04spring/zwack.htm>



SITIOS CLAVES EN LA INTERNET

Se ruega observar que el Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad alguna por el contenido y disponibilidad de los recursos enumerados a continuación; tal responsabilidad recae exclusivamente en los proveedores. Los recursos en la Internet estaban activos en junio de 2004.

Government Sites

Allied Command Transformation Homepage
<http://www.act.nato.int/>

Allied Forces North Europe
<http://www.afnorth.nato.int/>

The Euro-Atlantic Partnership Council
<http://www.nato.int/issues/eapc/>

George C. Marshall European Center for Security Studies
<http://www.marshallcenter.org/>

Joint Force Command Naples
<http://www.afsouth.nato.int/>

NATO Consultation, Command and Control Agency
<http://www.nc3a.nato.int/>

NATO Official Homepage
<http://www.nato.int/>

NATO Parliamentary Assembly
<http://www.naa.be/>

NATO Summit - Istanbul 2004
<http://www.natoistanbul2004.org.tr/>

The Partnership for Peace
<http://www.nato.int/issues/pfp/>

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe
<http://www.nato.int/shape/>

U.S. Air Force, Europe
<http://www.usafe.af.mil/>

U.S. Army, NATO
<http://www.usanato.army.mil/>

U.S. Department of State: Bureau of European and Eurasian Affairs: NATO
<http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/>

U.S. Department of State: International Information Programs: The U.S. in NATO
http://usinfo.state.gov/is/international_security/nato.html

U.S. Embassy Vienna: U.S.-NATO
<http://www.usembassy.at/en/policy/nato.htm>

U.S. European Command
<http://www.eucom.mil/>

U.S. Marine Corps Forces, Europe
<https://www.mfe.usmc.mil/>

U.S. Mission to NATO
<http://nato.usmission.gov/>

U.S. Mission to the European Union
<http://www.useu.be/>

U.S. Mission to the OSCE
<http://www.usosce.rpo.at/>

U.S. Naval Forces, Europe
<http://www.naveur.navy.mil/>

Non-Government Sites

The American Enterprise Institute: New Atlantic Initiative
<http://www.aei.org/research/nai/projectID.11/default.asp>

Arms Control Association: Subject Resources: NATO
<http://www.armscontrol.org/subject/nato/>

The Atlantic Council of the U.S.
<http://www.acus.org/>

The Brookings Institution: Center on the United States and Europe
http://www.brookings.edu/fp/cuse/center_hp.htm

The Heritage Foundation: NATO and European Defense
<http://www.heritage.org/research/europe/issues2004.cfm>



AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

J U N I O D E 2 0 0 4

